

Südafrika - Modell für Afrika, Partner für Deutschland?

Mair, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mair, S. (2010). *Südafrika - Modell für Afrika, Partner für Deutschland?* (SWP-Studie, S 12). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261582>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Stefan Mair

Südafrika – Modell für Afrika, Partner für Deutschland?

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung
8	Stabilität
9	Staatliche Leistungsfähigkeit
12	Gesellschaftliche Kohäsion
15	Politische Akteure
18	Fazit
20	Demokratie und Marktwirtschaft
20	Demokratie
23	Marktwirtschaft
25	Fazit
27	Regionale Ordnungsmacht
27	Regionale und kontinentale Machtressourcen
28	Frieden und Sicherheit
30	Wirtschaft und Entwicklung
31	Demokratie und gute Regierungsführung
33	Die Rolle Südafrikas in Afrika
35	Fazit
37	Partner in globalen Angelegenheiten
37	Globale Machtressourcen
39	Die internationale Rolle
40	Übereinstimmungen zwischen Südafrika und Deutschland
42	Fazit
44	Schlussfolgerungen
49	Abkürzungsverzeichnis

Dr. Stefan Mair war bis April 2010 Senior Fellow in der Institutsleitung der SWP und ist seit Mai 2010 Leiter der Abteilung Internationale Märkte des BDI

Südafrika – Modell für Afrika, Partner für Deutschland?

Südafrika ist für Deutschland das mit Abstand wichtigste Land in Afrika südlich der Sahara. Es ist dort größter Handelspartner und bedeutendstes Zielland für deutsche Direktinvestitionen. Die deutsche Wirtschaft betrachtet die Kaprepublik als Eintrittstor in andere afrikanische Märkte. Zudem verfügt Südafrika bei der Bereitstellung strategischer Ressourcen über einen hohen Weltmarktanteil. Deutsche Politik wiederum setzt große Hoffnung in Südafrikas Beitrag zur Stabilisierung und Entwicklung Afrikas und sieht in dem Land einen wichtigen Partner bei der Gestaltung der globalen Ordnung. Nach wie vor gilt das Land deutschen Außen- und Entwicklungspolitikern als eines der wenigen Modelle erfolgreicher demokratischer Regierungsführung in Afrika. Schließlich sind die gesellschaftlichen und kulturellen Bande zwischen Deutschland und Südafrika relativ eng. Eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen pflegt den gegenseitigen Austausch hier wie dort. Eine große Zahl von Deutschen hat sich mittlerweile dauerhaft oder vorübergehend in Südafrika niedergelassen. Deutschland hat ein großes Interesse an einem stabilen, demokratisch und marktwirtschaftlich verfassten Südafrika, das in der Region und darüber hinaus als ordnungspolitischer Partner auftritt. Aber wie ist es (1) um die Stabilität, (2) um Demokratie und Marktwirtschaft, (3) um die kontinentale und (4) globale außenpolitische Leistungsfähigkeit und Orientierung des Landes tatsächlich bestellt?

Die Stabilität Südafrikas ist nicht unmittelbar bedroht. Die größten Risiken gehen von dem exorbitanten Maß an sozialer Ungleichheit, dem von innerer Migration und Zuwanderung verursachten großen Bevölkerungsdruck sowie von der hohen Kriminalitätsrate aus. Vor allem aus den beiden erstgenannten Faktoren könnte sich eine Zuspitzung gesellschaftlicher Konflikte ergeben, die besonders stabilitätsgefährdend wirken, wenn sie sich entlang rassistischer und ethnischer Trennlinien formieren. Selbst dann ist aber nicht unmittelbar zu erwarten, dass Südafrika in einen Gewaltkonflikt abgleitet oder sich von Demokratie und Marktwirtschaft verabschiedet. Eine Verschärfung der gesellschaftlichen Konflikte könnte aber immerhin zu einem kurzfristig destabilisierenden, langfristig aber wohl demokratieförderlichen Ende der Dominanz der Regierungspartei oder zu gesteigertem Autoritarismus der Regierung führen. Eine Folge von letzterem wären auch stärkere Eingriffe in die Privatwirtschaft.

Südafrika hat seine Regionalmachtrolle bisher nur sehr vorsichtig und vor allem durch Einsetzen weicher Macht wahrgenommen. Ausnahme waren die Außenwirtschafts- und Handelspolitik sowie – mit Einschränkungen – das Engagement für Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent. Von der Regierung Zuma ist eine eher interessengeleitete Afrikapolitik zu erwarten. Trotzdem wird sie wahrscheinlich mehr

Akzeptanz auf Seiten afrikanischer Partner finden, weil mit dieser Politik auch der Verzicht auf ehrgeizige, diese Partner in die Defensive zwingende Großprojekte einhergehen dürfte. Auf globaler Ebene ist damit zu rechnen, dass der Kurs der vergangenen Jahre fortgesetzt wird: die grundsätzliche Präferenz von Süd-Süd-Allianzen, um globale Ungleichgewichte zu korrigieren. Wie die Vorgängerregierung dürfte die neue Regierung aber auch hier Pragmatismus walten lassen.

Deutsche Politik hat einige Möglichkeiten, Stabilität, Demokratie und Marktwirtschaft in Südafrika zu stützen und die Partnerschaft mit diesem Land weiterzuentwickeln.

- ▶ Die Entwicklungszusammenarbeit kann durch Stärkung der öffentlichen Verwaltung in begrenztem Maße dazu beitragen, dass staatliche Programme die Lebensverhältnisse der untersten Einkommensschichten und deren Erwerbschancen verbessern. Dazu könnte auch ein Engagement in der beruflichen Bildung beisteuern. Polizeiausbildung und Beratung bei der Erarbeitung von Migrationskonzepten könnten weitere deutsche Kooperationsangebote sein.
- ▶ Die auswärtige Kulturpolitik, die Außenwirtschaftspolitik und das Engagement der zahlreichen in Südafrika tätigen Nichtregierungsorganisationen können einen erheblichen Beitrag zur Festigung von Demokratie und Marktwirtschaft leisten. Das dichte und tragfähige Netz, das hier besteht, sollte verstärkt genutzt werden, um defizitären Entwicklungen in der südafrikanischen Demokratie und Marktwirtschaft entgegenzuwirken – allen voran der Dominanz der Regierungspartei und der Überregulierung der Wirtschaft.
- ▶ In der Afrikapolitik dürften deutsche Interessen mit südafrikanischen insbesondere bei der Herstellung von Frieden und Sicherheit in Afrika übereinstimmen. Die Voraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit sind hier besonders gut. Auch von der neuen südafrikanischen Regierung ist nicht zu erwarten, dass sie gegenüber einzelnen afrikanischen Staaten Demokratieförderung betreibt. Ihre Rolle als Normsetzer in diesem Bereich wird sie tendenziell eher reduzieren.
- ▶ Südafrika wird nur dann ein wichtiger und verlässlicher Partner Deutschlands bei der Gestaltung globaler Ordnungsaufgaben sein, wenn es gelingt, die südafrikanische Regierung davon zu überzeugen, dass die Korrektur globaler Ungleichgewichte zwischen Nord und Süd weder eine Lagerbildung noch einen Konfrontationskurs des Südens voraussetzt. Deutschland und Südafrika könnten zusammen mit anderen neuen Führungsmächten wie Brasilien und Indien die Rolle von Brückenbauern zwischen Nord und Süd in Fragen der Handels- und Klimapolitik, aber auch in der Sicherheitspolitik und bei der Reform multilateraler Organisationen spielen.

Einleitung

Südafrika ist eines der wenigen Länder, das lange Zeit mehr internationale Aufmerksamkeit erfuhr, als es seinem politischen, wirtschaftlichen und demographischen Gewicht entsprach. In Apartheidzeiten war es den einen das Symbol für den Fortbestand von Rassismus und Kolonialismus, an dem sich die Ausbeutung der Dritten durch die Erste Welt aufzeigen ließ, sich andererseits aber auch beweisen müsse, ob die Welt zur Durchsetzung universaler Standards in der Lage sei. Anderen galt Südafrika wiederum als Bollwerk gegen die sowjetische Expansion in Afrika, für dessen wehrhafte Stabilität man notfalls auch die Herrschaft eines Unrechtsregimes in Kauf nehmen müsse. Nach dem Ende der Apartheid 1994 verband sich die weltweite Prominenz Südafrikas mit dem Modellcharakter der friedlichen Konfliktbeilegung und – wohl noch viel mehr – mit der Person Nelson Mandelas. Wenngleich es Mandelas Nachfolger, Thabo Mbeki, vor allem in den ersten Jahren seiner Präsidentschaft gelang, mit seinem Projekt der »African Renaissance« weltweite Aufmerksamkeit zu gewinnen, ist es in den vergangenen Jahren doch deutlich ruhiger um das Land geworden.

Die Prominenz Südafrikas

Vor allem hat die während der Präsidentschaft Mandelas (1994–1999) fast ausschließlich positive internationale Wahrnehmung des Landes eine Reihe von Eintrübungen erfahren. Eine extrem hohe Kriminalitätsrate, einen weiteren Anstieg im Neigungsgrad des Wohlstandsgefälles und die xenophoben Übergriffe auf afrikanische Migranten in den südafrikanischen Townships im März 2008 nähren Sorgen um die Stabilität Südafrikas. Zahlreiche Korruptionsfälle, der autokratische Führungsstil Mbekis und vor allem der Amtsantritt (2009) des als Populisten geltenden Jacob Zuma wecken Zweifel daran, dass die südafrikanische Demokratie und Marktwirtschaft bereits hinreichend gefestigt sind. Das Versagen Südafrikas bei der Konfliktregelung in Simbabwe, seine beschränkte Durchsetzungsfähigkeit auf dem afrikanischen Kontinent, sein Abstimmungsverhalten im VN-Sicherheitsrat und seine Positionierung zu anderen Fragen globaler Ordnung lassen Skepsis aufkommen, ob sich Südafrika tatsächlich als außenpolitischer Partner Deutschlands und Europas eignet. Zum Teil sind die genannten Eintrübungen in der Außenwahrnehmung Ausdruck der enormen Diskrepanz zwischen den Erwartungen, die in Südafrika gesetzt werden, und seinen Möglichkeiten, sie zu erfüllen. Zum anderen sind sie aber auch Ausdruck erheblicher struktureller Probleme und kritikwürdiger Entwicklungen.

Eingetrübtes Image

Stabilität

Definition und Wandel im Begriffsverständnis

Stabilität ist ein häufig missverstandener Begriff. Zu Zeiten des Kalten Krieges wurde er allzu oft synonym gesetzt mit der Stabilität eines politischen Regimes. Die Gefahr der Destabilisierung galt als ausreichender Grund, um der Forderung nach politischer Öffnung entgegenzutreten. In der Welle der Demokratisierung, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einsetzte, galt Stabilität nur noch wenig. Temporäre Instabilität wurde als Faktor akzeptiert, der politischer und wirtschaftlicher Transformation immanent ist. Erst als deutlich wurde, dass Instabilität in einigen, vor allem afrikanischen Ländern nicht temporärer Natur war, sondern die in Gang gekommenen Wandelprozesse in gewaltsame Konfliktaustragung und Staatszerfall mündeten, kehrte Stabilität als zentraler Wert einer gesellschaftlichen Ordnung in die politische Debatte zurück. Allerdings war mit dieser Rückkehr auch ein aufgeklärteres Verständnis von Stabilität verbunden – im Sinne einer nachhaltigen Stabilität,¹ in der

1. der Staat die Herrschaft des Rechts aufrechterhält, den öffentlichen Sektor für eine am Prinzip der Gleichheit orientierte Verteilung sozialer Dienstleistungen an seine Bürger nutzt und deshalb schlussendlich als legitim akzeptiert wird (Regierungsführung);
2. der Staat das Gewaltmonopol ausübt, demokratisch kontrollierte Sicherheitskräfte nutzt, die wiederum fähig sind, die Sicherheit der Bürger auf dem Territorium dieses Staates zu gewährleisten und Bedrohungen durch externe Akteure fernzuhalten (Sicherheit);
3. wirtschaftliche Entwicklung, das Management natürlicher Ressourcen und grundlegende soziale Dienstleistungen gegeben sind (sozioökonomische Entwicklung).²

Nachhaltige Stabilität bedarf eines gewissen Maßes an staatlicher Leistungsfähigkeit, an gesellschaftlicher Kohäsion und Systemtreue der zentralen politischen Akteure.³

¹ Eine weitere wichtige Qualifizierung leistet der Begriff der strukturellen Stabilität. Die Europäische Union und das Development Assistance Committee (DAC) der OECD verstehen darunter die Fähigkeit von Gesellschaften, innergesellschaftliche Konflikte gewaltfrei auszutragen. (Andreas Mehler et al., *Structural Stability: On the Prerequisites of Non-Violent Conflict Management*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies [GIGA], 2008 [GIGA Working Papers Nr. 75], S. 5.) Strukturelle Stabilität versetzt ein Gesamtsystem in die Lage, auf innere und äußere Herausforderungen zu reagieren und sie in das System zu integrieren bzw. dieses entsprechend anzupassen. Auf diese Weise stellt es sicher, dass dessen Fortbestand nicht gefährdet ist.

² Suzanne Verstegen/Luc van de Goor/Jeroen de Zeeuw, *The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development*, Den Haag: Ministry of Foreign Affairs, 2005, S. 1.

³ Es gibt viele Methoden, um die Gefahr einer Destabilisierung zu messen. Einige sind sehr aufwendig, die meisten von ihnen stellen vor allem auf die Wahrscheinlichkeit bzw. die Verhinderung eines Gewaltkonflikts ab. Vgl. u.a. Department for International Development (DfID), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, London 2002; Stanley Samarasinghe/Brian Donaldson/Colleen McGinn, *Conflict Vulnerability Analysis*, Washington: The

Staatliche Leistungsfähigkeit

Der südafrikanische Staat wird von dem weitaus größten Teil seiner Einwohner als legitim angesehen.⁴ Nur wenige und schwache Kräfte am rechten Rand (vor allem enttäuschte Weiße, die noch immer von einem burischen Volksstaat träumen) und solche am linken Rand (Panafrikanisten, die ein Aufgehen aller afrikanischen Staaten in einem Kontinentalverbund erstreben) stellen die südafrikanische Republik in Frage. Die hohe Legitimität des südafrikanischen Staates bedeutet eine fundamentale Verbesserung gegenüber der Endphase des Apartheidsystems, als ein Großteil der afrikanischen Bevölkerungsmehrheit den Staat primär als illegitim, weil als Unterdrückungsinstrument und Eigentum der weißen Minderheit empfand.

Diesem positiven Wandel beim ersten Stabilitätsindikator steht ein negativer beim zweiten gegenüber, der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. In den Augen großer Teile der südafrikanischen Bevölkerung sind diese Leistungen unzureichend – obwohl der südafrikanische Staat unter schwierigen Bedingungen durchaus Enormes geleistet hat: »Seit 1994 ermöglichte die Regierung den Bau von 1,6 Millionen Billighäusern und errichtete 56 000 neue Klassenzimmer. Im Zuge massiver Infrastrukturprojekte erhielten neun Millionen Personen Zugang zu sauberem Wasser, 6,4 Millionen sanitäre Einrichtungen und zwei Millionen Elektrizität. Die Regierung offeriert 7,4 Millionen Menschen verschiedene Formen von Sozialleistungen, und die Armen haben Anrecht auf freie medizinische Versorgung und Zugang zu mehr als 700 neuen Kliniken.«⁵ Südafrika weist nach wie vor eine der höchsten HIV/AIDS-Infektionsraten auf. Deren Höhe hatten unter anderem Mbeki und seine Gesundheitsministerin zu verantworten, die den Zusammenhang zwischen Infektion und Krankheitssymptomen leugneten und entsprechend Prävention und Behandlung vernachlässigten. Doch wurde diese verfehlte Politik aufgrund massiven gesellschaftlichen Drucks noch in der Amtszeit Mbekis korrigiert. Trotz aller Verbesserungen macht sich in wachsendem Maße die Unzufriedenheit der Bevölkerung in teils gewaltsamen Protesten gegen örtliche Autoritäten Luft. Diesen ist zwar in Teilbereichen durchaus Versagen und Korruption anzukreiden, die wirkliche Ursache des Stabilitätsrisikos

Legitimität des Staates

Bereitstellung
öffentlicher
Dienstleistungen

United States Agency for International Development (USAID), 2001; Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network, *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Handbook*, CPR Network 2005; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Peace and Conflict Assessment*, Eschborn 2007; Mehler et al., *Structural Stability* [wie Fn. 1]. Das niederländische Clingendael-Institut hat 2005 ein *Stability Analysis Framework* vorgelegt (vgl. Versteegen/van de Goor/de Zeeuw, *The Stability Assessment Framework* [wie Fn. 2]), dem auf den nächsten Seiten im wesentlichen gefolgt wird.

⁴ Vgl. Bertelsmann-Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index 2010 – South Africa Country Report*, Gütersloh 2009, S. 7.

⁵ Robert Mattes, *Democracy without People: Political Institutions and Citizenship in the New South Africa*, Kapstadt 2007 (Afrobarometer Working Paper Nr. 82), S. 10 (eigene Übersetzung); detaillierter dazu: African Peer Review Mechanism (APRM), *South Africa Country Report No. 5*, Addis Abeba 2007, S. 15–16 und S. 225–272.

scheint aber eher in der Kluft zwischen Erwartungshaltung und Realität zu liegen. Viele während des Apartheidsystems benachteiligte Afrikaner hatten nach dessen Ende eine radikale Verbesserung ihrer Lebenssituation erwartet. Doch die ist nicht eingetreten (s.u.). Zudem vergleicht die schwarze Bevölkerungsmehrheit ihre Situation mit jener der ehemals durch das Apartheidsystem privilegierten Weißen. Diese leben noch immer auf einem deutlich höheren Wohlstandsniveau als die schwarze Mehrheit. Es gibt indes zwei Bereiche, in denen die öffentliche Versorgung tatsächlich unzureichend ist. Der eine davon ist das Bildungswesen. Hier ging die quantitative Ausweitung des Bildungsangebots im Primar- und Sekundarschulbereich nach dem Ende der Apartheid mit einem deutlichen Qualitätsverlust einher. »Während die Bildungsausgaben signifikant gestiegen sind – sie liegen gegenwärtig bei 6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) –, hat sich dies nicht in Ergebnissen niedergeschlagen. Das Bildungssystem ist nicht in der Lage, Schulabgänger mit den angemessenen Fähigkeiten und Kenntnissen auszustatten, die nötig sind, damit sie einen konstruktiven Beitrag zur Wirtschaft leisten.«⁶

Rechtsstaatlichkeit und
Justiz

Der zweite Bereich, in dem der Staat versagt hat, ist die Bekämpfung der Kriminalität. Südafrika weist weltweit eine der höchsten Kriminalitätsraten auf, besonders hoch ist sie bei Gewaltverbrechen wie Mord, Vergewaltigung, Raub und Körperverletzung.⁷ Für 2006 wurde geschätzt, dass pro Tag 50 Morde, 150 Vergewaltigungen und 204 Raubüberfälle begangen wurden.⁸ Die Kennzahlen für diese Verbrechen sind in den vergangenen Jahren immerhin leicht gesunken. Doch ist die Kriminalität in Südafrika nach wie vor so hoch, dass sie durchaus als Beeinträchtigung der Menschenrechte und als Einschränkung der Geltungskraft rechtsstaatlicher Prinzipien gewertet werden kann. Andererseits gibt es keine signifikante staatlich gesteuerte Verletzung von Menschenrechten. Der Justizapparat ist intakt und funktionsfähig, wenngleich die große Masse der armen Bevölkerung nach wie vor sehr viele Schwierigkeiten hat, Zugang zum Justizsektor zu erhalten. Die Unabhängigkeit der Justiz ist in der Verfassung garantiert und wird auch politisch kaum angetastet. Der insofern bisher wohl eklatanteste Vorfall war der Druck, der auf die Justiz ausgeübt wurde, die wegen Korruptionsverdachts eingeleiteten Ermittlungen gegen Jakob Zuma einzustellen.

Parlament

Das Parlament gilt als Manifestation der demokratischen Verfasstheit Südafrikas und genießt beachtliches Ansehen. Dies übersetzt sich allerdings nicht unbedingt in Achtung gegenüber den Abgeordneten. Das reine Verhältniswahlrecht über Parteilisten verleitet den einzelnen Abgeordneten dazu, die Loyalität gegenüber der Partei im Zweifelsfall höher zu werten als die Wählerbindung. Entsprechend äußert sich die Effektivität des Parlaments mehr in der Verabschiedung von Gesetzen als in der Überwachung der Regierungstätigkeit. Schließlich hat sich die Regierung Mbekis in ihrer Amtszeit bemüht, die mit Abstand größte Fraktion am

⁶ APRM, *South Africa Country Report No. 5* [wie Fn. 5], S. 30 (eigene Übersetzung).

⁷ Ebd., S. 284–285.

⁸ Ebd., S. 26.

kurzen Zügel zu halten. Gegenüber abweichenden Meinungen zeigte sie nur wenig Toleranz. Im Vergleich zu anderen Staaten Afrikas ist die Unterstützung der Südafrikaner für ihre Demokratie und die Zufriedenheit mit ihr unterdurchschnittlich. Nach einer Meinungsumfrage des Jahres 2008 waren nur 49% mit ihr zufrieden, 67% waren es noch im Jahr 2004.⁹

Südafrika erfreute sich in den vergangenen 15 Jahren einer politischen Führung, die die Interessen des Staates und das Wohl seiner Bevölkerung im Blick hatte. Allerdings mehrte sich die Kritik an Präsident Thabo Mbeki in den letzten Jahren seiner Amtszeit deutlich. Sie kam aus zwei unterschiedlichen Richtungen. Unzufriedene Anhänger des African National Congress (ANC) bemängelten, er tue zu wenig, um die negativen Folgen der Apartheid zu korrigieren und staatliche Mittel zur Förderung und Besserstellung der ehemals Benachteiligten einzusetzen. Demgegenüber kritisierten Wirtschaftskreise und Vertreter der weißen Minderheit, Mbekis Politik des Black Empowerment unterminiere die Leistungsfähigkeit der südafrikanischen Wirtschaft und er selbst instrumentalisere rassische Gegensätze zum Zwecke der Machtstabilisierung. Beide Kritikergruppen unterstellten Mbeki ausgeprägte autoritäre Tendenzen. Die Wahl des als linkspopulistisch geltenden Jacob Zuma zu Südafrikas neuem Präsidenten weckte bei den Kritikern Mbekis im ANC Hoffnungen auf eine politische Wende und bei den Kritikern des anderen Lagers entsprechende Befürchtungen. Bisher gibt es kaum Indizien dafür, dass sich die positiven bzw. negativen Erwartungen beider erfüllen. Besorgniserregend sind aber die sich in den vergangenen Jahren häufenden Fälle von Korruption in der politischen Führung. Allerdings haben sie im weltweiten Vergleich, gerade bezogen auf andere Schwellenländer und andere afrikanische Staaten, auch keine dramatischen Dimensionen. Der Corruption Perception Index von Transparency International führte Südafrika 2009 auf Rang 55 von 180 bewerteten Staaten, knapp hinter und damit korrupter als die Tschechische Republik und Litauen, weniger korrupt als Lettland, die Slowakei, die Türkei und Italien.

Regierung

Auch bei der öffentlichen Verwaltung gilt es zu differenzieren: die zentralstaatliche Verwaltung steht in dem Ruf, durchaus kompetent zu sein; erhebliche Mängel gibt es auf Ebene der Provinz- und Lokalverwaltungen.¹⁰ Diese Mängel konzentrieren sich wiederum in jenen Provinzen, in denen das Gewicht der ehemaligen Homelands und Townships relativ hoch ist, aber auch in den Lokalverwaltungen fernab der wirtschaftlichen Zentren des Landes. Für alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung ist jedoch festzustellen, dass nach dem Ende des Apartheidsystems viele kompetente weiße Beamte den Dienst mangels beruflicher Perspektiven quittiert haben und vielen der neu eingestellten schwarzen Mitarbeiter nicht nur die Erfahrung, sondern auch die notwendige Qualifikation zur Ausübung ihrer Funktion fehlten. Besonders dramatisch ist dieser Missstand im Bildungssektor. Die als unzureichend wahrgenommene Effektivität der

Öffentliche Verwaltung

⁹ Afrobarometer, *Popular Attitudes towards Democracy in South Africa: A Summary of Afrobarometer Indicators, 2000–2008*, Kapstadt 2009, S. 9.

¹⁰ Vgl. dazu auch APRM, *South Africa Country Report No. 5* [wie Fn. 5], S. 275.

Sicherheitsapparat

öffentlichen Verwaltung beeinträchtigt auch deren Legitimität. Hinzu kommt, dass – um Mängeln abzuwenden oder im Zuge von Vetterwirtschaft – die Eingriffe der Regierungspartei in die Personalpolitik der öffentlichen Verwaltung relativ massiv sind und deren Legitimität zusätzlich unterminieren.¹¹

Die staatlichen Sicherheitskräfte Südafrikas unterstehen ziviler Kontrolle und akzeptieren die Unterordnung unter die demokratischen Institutionen. Dabei sind sie jene staatliche Institution, bei der hinsichtlich Effektivität sicherlich die größten Abstriche gemacht werden müssen. Trotz personeller Aufstockung, Reorganisation, besserer Ausrüstung und erheblichen Trainingsbemühungen ist es der südafrikanischen Polizei bis heute nicht gelungen, die Kriminalität im Lande entscheidend einzudämmen. Es gibt zwar Erfolge in Teilbereichen – einige großstädtische Zentren sind nachts wieder betretbar, einige Kennzahlen für Gewaltverbrechen sind zurückgegangen –, aber der Eindruck bleibt, dass der Staat bei der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit versagt. Allerdings sind die Rechtlosigkeit in städtischen Elendsvierteln und das enorme Reichtumsgefälle, das zu Eigentumsdelikten anreizt, nicht nur polizeiliche Probleme. Hinzu kommt, dass die Polizei in den Siedlungsgebieten der Schwarzen jahrzehntelang nur als Unterdrückungsinstrument der weißen Minderheit wahrgenommen und gewaltsamer Widerstand gegen sie als legitim erachtet wurde. Der Umbau der Polizei und die Neudefinition ihrer Aufgaben nach dem Ende der Apartheid haben ihre Legitimität zweifellos deutlich erhöht. Dies gilt auch für das Militär. Allerdings gibt es auch erhebliche Zweifel an der Effektivität der Streitkräfte. Hohe HIV/AIDS-Infektionsraten und einschneidende personelle Umstrukturierungen haben ihre Spuren hinterlassen. Trotz Zweifeln an der Effektivität der Sicherheitskräfte ist ihnen aber durchaus zuzutrauen, dass sie systemdestabilisierender Unruhen Herr werden können.

Gesellschaftliche Kohäsion

Demographischer Druck

Demographischer Druck spielt eine erhebliche Rolle für die Stabilität Südafrikas, und dies in mehrfacher Hinsicht. Erstens ist der Anteil der jungen Menschen an der Gesamtbevölkerung relativ hoch.¹² Aufgrund unzureichender Ausbildung (s.o.) und mangelnder Dynamik auf dem Arbeitsmarkt (s.u.) sind ihre Zukunftsaussichten düster. Zudem gilt die Absorptionsfähigkeit des informellen Sektors im Unterschied zu den meisten anderen afrikanischen Ländern als relativ gering. Beschäftigungslosigkeit resultiert in sozialer Frustration und Gewaltbereitschaft, das Fehlen von Einkommen erhöht die Gefahr einer Hinwendung zur Kriminalität. Zweitens gab es in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Bevölkerungsverschie-

¹¹ Vgl. William M. Gumede, »Modernising the African National Congress: The Legacy of President Thabo Mbeki«, in: Peter Kagwanja/Kwandiwe Kondlo (Hg.), *State of the Nation. South Africa 2008*, Kapstadt: HSRC Press, 2009, S. 35–57 (42).

¹² 31% der südafrikanischen Bevölkerung waren 2008 jünger als 15 Jahre (World Bank, *World Development Report 2010* [WDR 2010], Washington 2010, S. 379).

bungen, weg aus den ländlichen Gebieten hin zu den Großstädten. Trotz extrem restriktiver Gesetze konnte schon zu Apartheidzeiten die rasche Urbanisierung kaum eingedämmt werden, nach dem Wegfall der Einschränkungen stieg sie stark an. Die interne Wanderungsbewegung umfasste 1990 bis 2005 15,4% der Gesamtbevölkerung.¹³ Sie schlug sich vor allem in einem starken Wachstum der Townships nieder, in denen sich staatliche Ordnung nur schwer aufrechterhalten lässt. Zum Teil üben in ihnen kriminelle Gangs oder politische Patrone die Herrschaft aus. Die dritte wichtige demographische Veränderung besteht in der massiven irregulären Zuwanderung afrikanischer Migranten. Offiziell wurde für 2010 die Zahl der in Südafrika lebenden Einwanderer auf 1,9 Millionen geschätzt,¹⁴ die weitaus meisten davon Afrikaner. Die Dunkelziffer und damit die Zahl jener, die sich ohne rechtliche Absicherung im Land aufhalten, dürfte deutlich höher sein. Da sie zum Teil besser ausgebildet sind als schwarze Südafrikaner oder in die Kriminalität abgleiten, werden sie von der einheimischen Bevölkerung als unmittelbare Bedrohung wahrgenommen. Diese Wahrnehmung war Auslöser der xenophobischen Übergriffe in den Townships im März 2008. Der vierte Faktor demographischen Drucks besteht in der hohen HIV/AIDS-Infektionsrate: Etwa 5,5 Millionen Personen sind infiziert, täglich sterben rund 1000 Südafrikaner an AIDS.¹⁵ Da die Toten mehrheitlich Kinder als Waisen hinterlassen, hat dies erhebliche Effekte auf die gesellschaftliche Kohäsion des Landes. Gegenüber diesen exorbitanten Stabilitätsrisiken fällt wiederum der letzte demographische Druckfaktor auf den ersten Blick kaum ins Gewicht: die durchaus beträchtliche Auswanderung vor allem Weißer, aber auch gut ausgebildeter schwarzer Südafrikaner. Sie ist aber Ursache für mittlerweile auftretende Engpässe in hochspezialisierten Segmenten des Arbeitsmarkts (Ärzte, Lehrpersonal an Sekundarschulen und Universitäten, Facharbeiter und gehobenes Management).

Mit der Aggression südafrikanischer Township-Bewohner gegenüber afrikanischen Zugewanderten wurde bereits ein wichtiger Gruppenkonflikt benannt, der in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Ein weiterer, für die südafrikanische Gesellschaft nahezu konstitutiver Gruppenkonflikt ist der zwischen Schwarz und Weiß. Zu Apartheidzeiten war er *das* Strukturmerkmal des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems, und auch nach dessen Überwindung hat er seinen prägenden Charakter behalten. Trotz zahlreicher beruflicher und sozialer Berührungspunkte lebt die Mehrheit beider Rassen nach wie vor in unterschiedlichen Sphären. Die weiße Minderheit scheint in der schwarzen Bevölkerung noch immer mehrheitlich eine Bedrohung ihrer Sicherheit und ihres Wohlstands zu sehen, an ihren extremen Rändern wird die schwarze Mehrheitsbevölkerung noch immer als minder-

Ethnische und nationale
Gruppenkonflikte

¹³ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report* (HDR), New York 2009.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report South Africa*, London, Januar 2010, S. 12.

wertig betrachtet. Auf der anderen Seite neidet ein Großteil der schwarzen Mehrheit der weißen Minderheit das relativ hohe Wohlstandsniveau und empfindet es als ungerecht, dass auch 16 Jahre nach dem Ende des Apartheidsystems die soziale Kluft im wesentlichen fortbesteht. An dieser Befindlichkeit ändert auch das Eindringen vieler Schwarzer in die Mittel- und Oberschicht wenig. Rassische Zugehörigkeit prägt noch immer stark die politische Identität und das Wahlverhalten. Auf der anderen Seite scheinen die Konflikte zwischen den südafrikanischen Ethnien an Häufigkeit und Brisanz verloren zu haben. Zwar hat ethnische Identität noch immer hohe gesellschaftliche und politische Bedeutung, weshalb es auch Versuche gab, sie im vergangenen Wahlkampf teilweise zu instrumentalisieren. Doch verfiel diese Strategie offensichtlich kaum – der Zulu Zuma erhielt unter den Xhosa fast genauso viele Wählerstimmen wie die Xhosa-Präsidentschaftskandidaten zuvor – und hält keinem Vergleich stand mit den zwischenethnischen Auseinandersetzungen in den Jahren vor und nach dem Ende des Apartheidregimes.

Wirtschaftliche Chancen
von Gruppen

Die dominante Konfliktlinie zwischen den Rassen wird dadurch verstärkt und perpetuiert, dass die wirtschaftlichen Chancen sehr ungleich verteilt sind. 2008 betrug das Durchschnittseinkommen pro Kopf schwarzer Südafrikaner immer noch nur 13% von jenem der weißen Bevölkerungsminderheit. Gegenüber 1995 hat sich dieser Wert leicht verschlechtert.¹⁶ 43% der Südafrikaner verfügen über weniger als 2 US-Dollar pro Tag.¹⁷ 2008 waren 93% der als arm erfassten Südafrikaner schwarzer Hautfarbe.¹⁸ Erschwerend kommt hinzu, dass die soziale Kluft zwischen Arm und Reich in Südafrika in den vergangenen Jahren noch tiefer geworden ist. Der Wert des Gini-Index verschlechterte sich von 0,66 im Jahr 1993 auf 0,70 2008.¹⁹ Die reichsten 10% Südafrikas haben einen Anteil von 44,9% am Nationaleinkommen, die ärmsten 10% von 1,3%.²⁰ Einerseits hat sich somit die Lage der schwarzen Bevölkerung nicht generell verbessert, während die soziale Kluft, die noch immer vor allem entlang der Rassenlinien verläuft, größer geworden ist. Andererseits haben zahlreiche schwarze Südafrikaner mittlerweile den sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg geschafft. Aus den Daten und Fakten kann abgeleitet werden, dass dieser Aufstieg mit einer weiteren Verelendung der untersten schwarzen Einkommensgruppen einherging.²¹

Wirtschaftliche Entwicklung
ohne zusätzliche
Arbeitsplätze

Die beiden Hauptgründe hierfür wurden bereits genannt: die nach wie vor unzureichende Ausbildung der schwarzen Arbeitskräfte und die Tatsache, dass die durchaus beachtlichen wirtschaftlichen Wachstumsraten

¹⁶ Murray Leibbrandt et al., *Trends in South African Income Distribution and Poverty since the Fall of Apartheid*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, S. 12.

¹⁷ UNDP, *HDR 2009* [wie Fn. 13].

¹⁸ Leibbrandt et al., *Trends in South African Income Distribution* [wie Fn. 16], S. 36.

¹⁹ Ebd., S. 32.

²⁰ UNDP, *HDR 2009* [wie Fn. 13].

²¹ »From a policy point of view it is important to flag the fact that intra-African inequality and poverty trends increasingly dominate aggregate inequality and poverty in South Africa.« (Leibbrandt et al., *Trends in South African Income Distribution* [wie Fn. 16], S. 4.)

(durchschnittlich 4,8% im Jahr für den Zeitraum 2000–2008)²² kaum für zusätzliche Arbeitsplätze gesorgt haben. Linke Kritiker der Mbeki-Regierung würden hinzufügen, dass der Staat zu wenig unternommen hat, um den Reichtum umzuverteilen. Andere sehen eine weitere Ursache für das Zurückbleiben schwarzer Südafrikaner in der starken Immigration besser ausgebildeter Afrikaner. Abgesehen von der Zahl der Arbeitsplätze und der Arbeitslosen – knapp 25% der Südafrikaner werden offiziell als arbeitslos erfasst,²³ andere Schätzungen reichen bis 40% – gelten die übrigen Kennzahlen der südafrikanischen Wirtschaft als sehr gut und stabilitätsfördernd. Die externe Staatsverschuldung (19% des Bruttonationaleinkommens im Jahr 2007),²⁴ das staatliche Haushaltsdefizit (6% des BIP 2009)²⁵ und die Inflationsrate (7% jährlich für den Zeitraum 1990–2007)²⁶ sind relativ niedrig, das Wirtschaftswachstum legte vor Beginn der Weltwirtschaftskrise deutlich zu, der Finanzsektor ist gesund, die Wirtschaft relativ stark diversifiziert. Allerdings hängt die wirtschaftliche Entwicklung des Landes immer noch in hohem Grade von der Ausfuhr von Rohstoffen ab. Nach wie vor übersetzt sich aber die wirtschaftliche Leistungskraft Südafrikas kaum in eine deutliche Verbesserung elementarer sozialer Indikatoren. Aufgrund des Bevölkerungswachstums stieg in den Jahren 1990–2007 das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung nur um 1% pro Jahr. Der Rang Südafrikas im Human Development Index (HDI) liegt 51 Plätze hinter jenem, den es beim Pro-Kopf-Einkommen erzielt. Außerdem verschlechterte sich der HDI des Landes seit 1990 kontinuierlich.²⁷

Politische Akteure

Das zentrale Interesse der Regierungspartei ist natürlich, an der Regierung zu bleiben. Wesentliche Teile des ANC haben zudem eine markante ideologische Prägung und auch den Anspruch, die südafrikanische Gesellschaft in eine nicht-rassische, sehr stark am Gleichheitsideal ausgerichtete Nation zu verwandeln. Dies bedarf in ihren Augen einer besonderen Förderung der unterprivilegierten Schwarzen. Da in den vergangenen Wahlen der Vorsprung der Regierungspartei äußerst komfortabel und eine wirkliche Herausforderung aus Oppositionskreisen nicht in Sicht war, ist in den letzten Jahren die Auseinandersetzung über die Ausrichtung der Regierungspolitik in den Vordergrund gerückt, und dies innerhalb des ANC ebenso wie in seiner Allianz mit dem Congress of South African Trade Unions (COSATU) und der South African Communist Party (SACP). Drei Fraktionen innerhalb des ANC und der Allianz lassen sich identifizieren: (1) die an den früheren radikalen Zeiten orientierten Populisten und Sozia-

Regierungspartei

²² World Bank, *WDR 2010* [wie Fn. 12], S. 385.

²³ EIU, *Country Report South Africa* [wie Fn. 15], S. 19.

²⁴ World Bank, *WDR 2010* [wie Fn. 12], S. 387.

²⁵ EIU, *Country Report South Africa* [wie Fn. 15], S. 10.

²⁶ UNDP, *HDR 2009* [wie Fn. 13].

²⁷ Ebd.

listen, (2) die Realisten und (3) die Neo-Liberalen bzw. Idealisten.²⁸ Am Ende seiner Amtszeit konnte sich Mbeki nur noch auf die dritte Gruppe verlassen. Bei seiner Abwahl auf dem ANC-Parteikongress in Polokwane (2008) konnten sich Mbekis Gegner im Verhältnis 6:4 durchsetzen.²⁹ Noch zeichnet sich aber nicht ab, dass der Sieg dieser Fraktion in der innerparteilichen Auseinandersetzung bedeutsame Effekte auf die Regierungspolitik haben wird.

Volks- und
Befreiungsbewegung

Das Umsteuern innerhalb der Regierungspartei ist auch deshalb besonders schwierig, weil sie sich als Teil einer breiten Bewegung sieht, die nicht nur die formellen Allianzpartner SACP und COSATU umfasst, sondern auch viele weitere zivilgesellschaftliche Gruppen. Die Bindung dieser Gruppen an den ANC und damit die Bildung einer breiten Volksbewegung war stets ein zentraler Bestandteil der ANC-Strategie. Dabei konfligiert das Selbstverständnis des ANC als Volksbewegung mit dem einer Befreiungsbewegung. Erstere kann nur funktionieren, wenn sie ein breites Meinungsspektrum und Kritik zulässt. Der bewaffnete Kampf, in dem sich Teile des ANC im Widerstand gegen das Apartheidregime sahen, erzwingt dagegen Zentralisierung und Gefolgschaft.³⁰ Beide Kulturen spielen im ANC nach wie eine große Rolle und kommen auch im Umgang mit der politischen Opposition und den Medien zum Ausdruck. Trotz dieser inneren Widersprüche haben es der ANC und die Allianz seit der Machtübernahme geschafft, ein erstaunliches Maß an Zusammenhalt zu wahren. Dies hat letztendlich die südafrikanische Demokratie zu einem »dominant party system« werden lassen (s.u.).

Oppositionsparteien

Der Grund hierfür ist allerdings nicht nur die Stärke des ANC, sondern auch die Schwäche der Oppositionsparteien. Die mittlerweile stärkste unter ihnen, die Democratic Alliance (DA), hat es noch immer nicht vermocht, sich von dem Image der Partei der weißen Minderheit zu befreien, wenngleich ihre Bemühungen, die Unterstützung der Mischbevölkerung und der Asiaten zu gewinnen, zunehmend Erfolg haben. Die schwarze Mittelschicht, auf die die DA verstärkt abzielt, scheint zwar durchaus Sympathie für die von der Partei vertretenen Positionen zu haben, hält aber entweder deren Konfrontationskurs und Kritik für überzogen oder kann sich aus der nach wie vor starken emotionalen und politischen Bindung an den ANC nicht lösen. Der DA, die in den vergangenen 15 Jahren den Anteil ihrer Wähler von 1,7 auf 16,7% gesteigert hat, werden zwar weitere Zugewinne zugetraut, nicht aber in einer Höhe, dass sie tatsächlich die Mehrheit des ANC gefährden könnte. Die einst durchaus beachtliche Inkatha Freedom Party (IFP) ist mittlerweile zu einer reinen Regionalpartei abgesunken (Stimmanteil bei den Parlamentswahlen 2009: 4,6%), die dem ANC bei den letzten Wahlen selbst in ihrer Stammwählerschaft, den Zulu,

²⁸ Peter Kagwanja, »Introduction: Uncertain Democracy – Elite Fragmentation and the Disintegration of the »National Consensus« in South Africa«, in: Kagwanja/Kondlo (Hg.), *State of the Nation* [wie Fn. 11], S. xv–xix (xxii).

²⁹ Somadoda Fikeni, »The Polokwane Moment and South Africa's Democracy at the Crossroads«, in: Kagwanja/Kondlo (Hg.), *State of the Nation* [wie Fn. 11], S. 3–34 (17).

³⁰ Vgl. dazu auch Gumede, »Modernising the African National Congress« [wie Fn. 11].

unterlag. Die jüngste Abspaltung des ANC, der Congress of the People (COPE), blieb bei den Wahlen des Jahres 2009 weit hinter den Erwartungen zurück (Stimmanteil 7,4%). Der Versuch des COPE, sich als ANC light bzw. bessere, saubere ANC zu präsentieren, verfiel kaum. Der Anteil aller anderen Oppositionsparteien lag bei den jüngsten Wahlen unter 1%.

Die südafrikanische Zivilgesellschaft ist äußerst vielfältig und lebendig. Von dem Brain-drain in Richtung öffentliche Verwaltung, den sie nach Ende des Apartheidsystems erlitten hatte, scheint sie sich mittlerweile erholt zu haben. Nach wie vor definieren sich große Teile der Zivilgesellschaft über ihr Verhältnis zum ANC. Der mächtige und einflussreiche Gewerkschaftsdachverband COSATU ist mit ihm in einer Allianz verbunden. Zahlreiche weitere gesellschaftliche Gruppen und kirchliche Organisationen sind tief in der Befreiungsbewegung verwurzelt und stehen daher nach eigenem Selbstverständnis dem ANC entsprechend nahe. Unzufriedenheit mit Ausmaß und Qualität staatlicher Dienstleistungen, mit Korruption, mit der HIV/AIDS-Politik der Regierung Mbeki und mit deren Simbabwe-Politik haben allerdings in den vergangenen Jahren immer mehr zivilgesellschaftliche Gruppen eine ANC-kritische Haltung annehmen lassen. Als weitgehend unabhängig gelten die großen Kirchen. Die Wirtschaftsverbände unterstützen im wesentlichen die Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre, obwohl sie eher ANC-kritisch sind.

Zivilgesellschaft

Die südafrikanischen Medien haben eine zentrale Rolle in der öffentlichen Meinungsbildung und gehen damit überaus verantwortungsbewusst um. Vielfalt und Reichweite der elektronischen wie der Druckmedien sind groß. Die staatliche Fernsehgesellschaft ist zwar immer wieder Eingriffen der Regierungspartei ausgesetzt, ihr Einfluss wird aber durch zahlreiche private Kanäle halbwegs ausbalanciert. Die Printmedien bieten Raum für die Artikulation eines breiten Spektrums an Meinungen. Im Verhältnis zur Regierung war wohl der problematischste Aspekt für die Medien, dass der ehemalige Präsident Mbeki und hochrangige ANC-Kader Kritik durch die Medien als rassistisch abstempelten und damit grundsätzlich zu delegitimieren versuchten. Das Verhältnis der neuen Führung zu den Medien scheint entspannter zu sein, obwohl sie Zuma zum Teil ungleich härter attackieren als Mbeki.

Medien

Außerhalb dieses klassischen Spektrums politischer Akteure gibt es zwei weitere, auf die sich einzugehen lohnt: die Patrone der organisierten Kriminalität und traditionelle Autoritäten. Erstere üben erheblichen politischen Einfluss aus. Sie sind zum einen in der Lage, Gebiete in den Townships faktisch zu kontrollieren, und können zum anderen durch Bestechung und Druck Politiker beeinflussen. Besonders deutlich wird dies immer wieder bei den Auseinandersetzungen, die Taxi-Gangs untereinander und mit der Politik und den Sicherheitskräften ausfechten. In einigen städtischen Gebieten sind kriminelle Patrone mit Politikern äußerst eng verflochten. Besonders brisant wird der Einfluss der organisierten Kriminalität, wenn er sich – wie vor einigen Jahren in der Kapregion – mit radikalem Islamismus zu verbinden scheint. Der tatsächliche Einfluss traditioneller Führer auf die südafrikanische Politik ist schwer abzuschätzen. In

Weitere Akteure

den abgelegenen ländlichen Gebieten, insbesondere in den ehemaligen Homelands, gilt er als durchaus hoch. In Konflikten mit der Lokalverwaltung und lokalen Verbänden des ANC können sich lokale Chiefs immer wieder durchsetzen. Ihr Einfluss auf nationaler Ebene ist allem Anschein nach sehr begrenzt, wenngleich Zuma unterstellt wird, er hege die Absicht, ihre politische Rolle zu stärken.

Fazit

Relativ hohes
Stabilitätsniveau

Südafrika weist ein relativ hohes Stabilitätsniveau auf. Die Legitimität des Staates ist im weltweiten Vergleich hoch. Die Qualität der politischen Führung, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und – trotz einer gegenläufigen Wahrnehmung im Land selbst – der öffentlichen Dienstleistungen ist im Vergleich zu anderen großen Schwellenländern wie Indien, Brasilien oder Indonesien zumindest durchschnittlich, im Vergleich zu fast allen afrikanischen Ländern ebenfalls hoch. Erhebliche Defizite liegen in der Einschränkung der öffentlichen Sicherheit durch die verbreitete Kriminalität und in gravierenden Defiziten im Bildungswesen. Die größten Risiken für die Stabilität gehen vom Mangel gesellschaftlicher Kohäsion aus. Ursächlich hierfür sind demographischer Druck durch Urbanisierung und Migration, ein großer Anteil beschäftigungsloser Jugendlicher, die gesellschaftlichen Folgen von HIV/AIDS und die enorme soziale Kluft zwischen Reich und Arm, die durch rassistische Gegensätze noch vertieft wird. Stabilisierend wirken das Vordringen zahlreicher schwarzer Aufsteiger in die Mittel- und Oberschicht und der bis vor kurzem anhaltende wirtschaftliche Aufschwung, der bisher allerdings kaum zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze geführt hat. Die wichtigen politischen Kräfte wirken mit großer Mehrheit systemstabilisierend. Die Gefahr einer Destabilisierung geht am ehesten vom radikalen linken Flügel der ANC und der Allianz sowie von den Banden der organisierten Kriminalität aus.

Stabilitätsrisiken

Blick man auf das Niveau, auf dem sich Südafrika unmittelbar nach dem Ende der Apartheid befand, ist dieser Befund beachtlich. Nicht wenige prognostizierten dem Land nach 1994 bürgerkriegsähnliche Zustände und Staatszerfall. Dennoch: Wenn das enorme Wohlstandsgefälle nicht gemildert und die wirtschaftlichen Chancen der schwarzen Jugendlichen nicht deutlich verbessert werden können, droht die Mobilisierung einer kritischen Masse von Unzufriedenen, die für radikale Systemveränderungen eintreten. Der Führer der ANC-Jugendliga, Julius Malema, fordert immer wieder ein hartes Vorgehen der Regierung gegen die wirtschaftliche Macht der weißen Minderheit bis hin zu deren Vertreibung. Sollte der ANC als Folge einer Massenmobilisierung um seine Macht fürchten, könnte er sich zu einem grundlegenden Politikwechsel entscheiden. Zwar hat die Regierung Zuma bisher nicht erkennen lassen, dass sie einen solchen Wechsel vollziehen will, andererseits aber auch zu wenig unternommen, um radikalen Agitatoren in den eigenen Reihen Einhalt zu gebieten. Hinzu kommt, dass die Anwendung von Gewalt in der politischen Auseinandersetzung seit dem Kampf gegen die Apartheid als durchaus legitim angese-

hen wird. Andererseits scheinen die politischen Institutionen des Landes stark genug, um einer Destabilisierung des Systems entgegenzuwirken. Unter den entscheidenden politischen Kräften dominieren ganz klar die Moderaten, die ein eminentes Interesse an Stabilität und an der Erhaltung des Systems haben. Sie sind deutlich in der Oberhand gegenüber den destabilisierenden Kräften. Das Kräfteverhältnis könnte wohl nur durch einen massiven externen Schock eine entscheidende Veränderung erfahren.

Demokratie und Marktwirtschaft

Südafrika als Modell

Die politischen und wirtschaftlichen Interessen Deutschlands in Südafrika werden am besten gewahrt, wenn Demokratie und Marktwirtschaft des Landes erhalten bleiben. Das deutsche Interesse an der politischen und wirtschaftlichen Verfasstheit Südafrikas beschränkt sich aber nicht nur auf die bilateralen Beziehungen. Südafrika wird auch gebraucht, um als erfolgreiches demokratisches und marktwirtschaftliches Modell für andere afrikanische Staaten und andere Schwellenländer zu dienen. Trotz ihrer Besonderheiten besitzt die südafrikanische Transformation erhebliche Strahlkraft für den Kontinent und für andere Weltregionen.

Demokratie

Entwicklung der Demokratie

Der Freedom House Index weist Südafrika seit 1995 als Demokratie aus. Schon 1996 vergab er für das Land den höchsten Wert bei den politischen Rechten. Von 2006 an erhält Südafrika bei diesem Indikator nur mehr den zweithöchsten Wert – wie auch beim Indikator bürgerliche Freiheiten, der allerdings seit 1996 unverändert auf diesem Niveau verharret.³¹ Demgegenüber ist Südafrika im jüngsten Bertelsmann Transformation Index (BTI) deutlich abgefallen. Der Gesamtindex führt das Land 2010 auf dem 31. Rang, im Jahr 2008 belegte es noch den 18. Südafrika konnte sich nur knapp in der zweitbesten Kategorie der fortgeschrittenen Transformationsstaaten halten, und dies auch nur deshalb, weil der marktwirtschaftliche Transformationsindex weniger stark gesunken ist als der demokratische.³² Die Länderanalyse des BTI gibt keine Erklärung für diese deutliche Verschlechterung. Plausibel erscheint die Annahme, dass die Vorgänge um die Ablösung Mbekis als ANC-Präsident sowie die sich häufenden Korruptionsfälle in der Regierung und der öffentlichen Verwaltung die Abwertung verursachten. Im folgenden werden vier Charakteristika der südafrikanischen Demokratie skizziert: das »dominant party system«, die Befreiungsbewegung an der Macht, die Politisierung von Rasse und das Konzept des Entwicklungsstaats.

»dominant party system«

Die südafrikanische Demokratie ist geprägt von der Macht einer Partei, des ANC. Der ANC erzielt seit den ersten freien und gleichen Wahlen im Jahr 1994 Mehrheiten zwischen knapp unter zwei Drittel und annähernd drei Viertel der Stimmen. Der Höhepunkt wurde 2004 mit 69,7% erreicht. Der Abstand zu den Stimmanteilen der nächstgrößeren Partei betrug bei den Wahlen 2009 fast 50%. Es ist allerdings nicht nur die Übermacht im nationalen Parlament, auf der die Dominanz des ANC beruht. Er kontrolliert mit einer Ausnahme (Western Cape) die Regierungen sämtlicher Provinzen, stellt fünf der sechs Bürgermeister der südafrikanischen Metro-

³¹ Freedom House, *Freedom in Sub-Saharan Africa 2009*, Washington 2009, S. 20.

³² Vgl. <www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/ranking/status-index> (eingesehen am 18.3.2010).

polen (Ausnahme: Kapstadt) und ist in allen Landesteilen mit Parteiverbänden höchst präsent. Darüber hinaus ist er mit der größten Gewerkschaftsbewegung des Landes in einer Allianz eng verbunden und wird von der Mehrzahl zivilgesellschaftlicher Gruppen als natürlicher Partner angesehen. Auf absehbare Zeit werden die Oppositionsparteien die Dominanz des ANC kaum anfechten. »Südafrikas institutionelle Matrix weist einfach zu wenige Vetospieler oder Institutionen mit Gegenmacht auf, die dem Hegemonieanspruch des in Wahlen dominanten ANC Paroli bieten können.«³³ Die Dominanz einer Partei birgt zwei Gefahren. Zum einen tendiert eine solche Partei dazu, sich selbst immer stärker mit dem Staat gleichzusetzen und ihn in ihren Dienst zu stellen bzw. ihn sich unterzuordnen. Interventionen des ANC in Stellenbesetzungsverfahren bis hin zu Absetzungen gewählter Provinz-Premiers und Bürgermeister sowie die sich häufenden Fälle von Korruption und Vetternwirtschaft sind Belege für diese Tendenz. Zum anderen impliziert ungefährtete Dominanz häufig eine gewisse politische Trägheit.

Die Problematik der ANC-Dominanz wird zum Großteil verstärkt, zum Teil aber auch abgeschwächt durch das Phänomen der Befreiungsbewegung an der Macht. Befreiungsbewegungen im bewaffneten Kampf – und als solche sah sich der ANC in der Endphase des Widerstands gegen das Apartheidsystem – verspüren die Notwendigkeit, eine hierarchische Ordnung durchzusetzen, unbedingte Loyalität zur Führung zu fordern und sich gegenüber Abweichlern intolerant zu zeigen. Gelangt eine Befreiungsbewegung durch einen erfolgreich ausgefochtenen Kampf an die Macht, fühlt sie sich dadurch zu einer Machtausübung legitimiert, die in ihren Dimensionen weit über die eines herkömmlichen Wahlsiegers hinausgeht. Beispiele hierfür sind die Befreiungsbewegungen in Angola, Mosambik, Simbabwe, Uganda, Namibia und Äthiopien. Andererseits weicht der ANC in wesentlichen Zügen vom Bild einer klassischen Befreiungsbewegung ab, in der der bewaffnete Kampf dominiert und entsprechend der militärische Arm ähnlich großes, wenn nicht sogar größeres Gewicht als der politische hat. Im Unterschied dazu sah und sieht sich der ANC als Teil, wenn auch als führender Teil, einer breiten Sammelbewegung, die sich dem gleichen Ziel verpflichtet hat und in der der zivilgesellschaftliche Einfluss erheblich ist. Innerhalb dieser Bewegung gab und gibt es unterschiedliche und zumal starke Strömungen, die dessen Führung berücksichtigen muss. Dass Mbeki versucht hat, abweichende Strömungen zu marginalisieren, war einer der Hauptgründe für seinen Sturz. Die Vielfalt innerhalb des ANC mildert dessen Dominanz über den Staat und wirkt der potentiell daraus resultierenden politischen Trägheit entgegen. Allerdings behindert das Selbstverständnis, eine Bewegung zu sein und zu repräsentieren, auch das Handeln des ANC als normale politische Partei.³⁴

Befreiungsbewegung
an der Macht

Bei einem Staat, der das Erbe eines Apartheidsystems antritt, kann es kaum verwundern, dass das Verhältnis zwischen den Rassen stark poli-

Politisierung von
Rassenbeziehungen

³³ Mattes, *Democracy without People* [wie Fn. 5], S. 30 (eigene Übersetzung).

³⁴ Vgl. dazu auch Gumede, »Modernising the African National Congress« [wie Fn. 11].

tisiert ist. Noch immer fühlt sich der große Teil der schwarzen Mehrheit des Landes jener Partei verpflichtet, die über Jahrzehnte für ihre Rechte stritt, und tut sich überaus schwer damit, eine Oppositionspartei wie die DA zu wählen, die sie als Vertreterin der weißen Minderheit wahrnimmt – ungeachtet der Tatsache, dass es die Vorläuferin dieser Partei war, die sich für die Abschaffung der Apartheid eingesetzt hatte. Die Politisierung des Rassenproblems ist aber vielschichtiger, als es das Schwarz-Weiß-Schema nahelegt. Erstens schließt das binäre Schema die große Mischbevölkerung und die asiatische Minderheit aus, die sich politisch in beiden Lagern wiederfinden. Zweitens differenzieren schwarze Politiker in der Wahrnehmung der Weißen häufig zwischen den Nachfolgern der Buren und den Nachfahren der später zugewanderten britischen Kolonialisten. Die Nachfolger der Buren waren zwar besonders hartnäckige Unterstützer des Apartheidsystems, ihnen wird aber aufgrund ihrer weit zurückreichenden Wurzeln im Land besondere Legitimität bei der Erhebung von Ansprüchen zugestanden. Und drittens sind die Verhältnisse zwischen den schwarzen Ethnien vielschichtig und – besonders wichtig im Falle der Xhosa und Zulu – konfliktgeladen.³⁵ Obwohl sich die Auseinandersetzungen zwischen den beiden großen afrikanischen Volksgruppen in Südafrika im Vergleich zur Endphase der Apartheid deutlich verringert haben, ist das wechselseitige Misstrauen noch immer groß.³⁶

Der Entwicklungsstaat

Die Dominanz einer Partei, das Phänomen der Befreiungsbewegung an der Macht und die Politisierung der Rassenbeziehungen begünstigen in der Summe ein Staatsverständnis, das ANC-Politiker in das Konzept des Entwicklungsstaats übersetzen. Ein Entwicklungsstaat hat klar definierte sozioökonomische Ziele – Armutslinderung, Abbau von Ungleichheit, wirtschaftliches Wachstum zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerungsmehrheit –, die aktive Interventionen des Staates erfordern.³⁷ Das Konzept mandatiert den Staat also, tief in wirtschaftliche und gesellschaftliche Belange einzugreifen.³⁸ Dabei wird den Entwicklungserfolgen Chinas und südostasiatischer Schwellenländer Vorbildfunktion zugewiesen. Ein Entwicklungsstaat ist nicht notwendigerweise undemokratisch, betont aber bei der Ausgestaltung demokratischer Verhältnisse den Partizipationscharakter sehr viel stärker als den Wettbewerbscharakter.³⁹ Teilhabe

³⁵ Kagwanja spricht in diesem Zusammenhang von der Gefahr eines sich verschärfenden Ethnonationalismus (Kagwanja, »Uncertain Democracy« [wie Fn. 28], S. xxv–xxvii).

³⁶ Von 1989 bis 1994 starben bei Auseinandersetzungen zwischen schwarzen Gruppierungen in Südafrika etwa 7000 Menschen. Die Kämpfe wurden primär zwischen ANC und IFP ausgetragen und von der weißen Minderheitsregierung angestachelt, die die IFP heimlich unterstützte. Da sich die IFP aber auch stark mit den Zulu identifizierte und dem ANC neben einer großen Zahl von Zulu mehrheitlich Xhosa angehörten, hatten diese Konflikte auch eine starke ethnische Komponente.

³⁷ Vgl. dazu Omana Edigheji, *A Democratic Developmental State in Africa?*, Johannesburg: Centre for Policy Studies, 2005, S. 9–10.

³⁸ Vgl. dazu auch Sampie Terreblanche, »The Developmental State in South Africa: The Difficult Road Ahead«, in: Kagwanja/Kondlo (Hg.), *State of the Nation* [wie Fn. 11], S. 107–130.

³⁹ Edigheji, *A Democratic Developmental State in Africa?* [wie Fn. 37], S. 9.

an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie an politischen Prozessen hat einen höheren Stellenwert als der Wettbewerb zwischen politischen Kräften. Im Verbund mit der Dominanz des ANC und dessen Selbstverständnis als Befreiungsbewegung kann dieses Konzept demokratische Defizite in Südafrika verstärken. Das Konzept des Entwicklungsstaats legt zudem ein Staatsverständnis nahe, das Beschränkungen von Demokratie und bürgerlichen Freiheiten erlaubt, wenn sie dem Ziel der Entwicklung dienen. Es weckt schließlich in den ärmeren Schichten der Bevölkerung Erwartungen, die der südafrikanische Staat kaum erfüllen kann.⁴⁰ Ein dauerhaftes Missverhältnis zwischen gesellschaftlicher Erwartung und staatlicher Leistung birgt wiederum die Gefahr einer Delegitimierung der südafrikanischen Demokratie. Die weiter vorne (S. 11) zitierten Umfrageergebnisse, die eine nur begrenzte Zufriedenheit südafrikanischer Wähler mit ihrer Demokratie belegen, unterstreichen dies.

Marktwirtschaft

Der Index Economic Freedom of the World führt Südafrika ebenso wie Albanien auf Rang 57 von 141 Staaten, knapp vor Thailand. Die Einstufung Südafrikas ist dabei über die Zeit gesehen relativ stabil. 2007 belegte Südafrika nahezu den gleichen Rang wie 1970. In den achtziger Jahren fiel der Indexwert etwas schlechter aus, seit 2000 verharrt er auf dem gegenwärtigen Niveau.⁴¹ Schlüsselst man den Index nach seinen fünf Unterkategorien auf, schneidet Südafrika am besten im Bereich gesunde Geldpolitik ab und am schlechtesten in den Bereichen Rechtssystem und Eigentumsrechte sowie Regulierung von Arbeit, Krediten und Unternehmen. Aufschlussreich ist eine weitere Differenzierung der Regulierungskategorie. Dabei zeigt sich, dass der Wert im Falle von Arbeitsmarkt- und Unternehmensregulierung deutlich unter dem Durchschnitt liegt.⁴² Beim BTI hat sich 2010 der Wert marktwirtschaftlicher Transformation gegenüber 2008 verschlechtert.⁴³ Laut Index ist auch die demokratische Transformation Südafrikas weiter fortgeschritten als die marktwirtschaftliche. Dass die Qualität der südafrikanischen Marktwirtschaft relativ schlecht bewertet wird, mag überraschen, da dies im Widerspruch zur allgemeinen Wahrnehmung steht, die Volkswirtschaft Südafrikas sei in hohem Grade freiheitlich organisiert. Der schlechte Wert lässt sich aber nachvollziehen, wenn auch hier der Blick auf zwei Charakteristika gelenkt wird: auf den Ausschluss großer Teile der Bevölkerung und auf das Einspannen der Wirtschaft zur Erreichung gesellschaftlicher und politischer Ziele.

Entwicklung der
Marktwirtschaft

⁴⁰ Terreblanche, »The Developmental State in South Africa« [wie Fn. 38], S. 117.

⁴¹ James Gwartney/Robert Lawson, *Economic Freedom of the World. 2009 Annual Report*, Economic Freedom Network 2009, S. 10, <www.freetheworld.com/2009/reports/world/EFW2009_BOOK.pdf> (eingesehen am 18.5.2010).

⁴² Ebd., S. 168.

⁴³ Vgl. <www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/ranking/status-index> (eingesehen am 18.3.2010).

Ausschluss größerer
Bevölkerungsteile

Große Teile der schwarzen Mehrheit Südafrikas sind kaum in dessen Marktwirtschaft einbezogen. Je nach Erfassungsmethode beziffert sich der Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung auf einen Wert zwischen 25 und 40%. Ihre Chancen auf ein geregeltes Beschäftigungsverhältnis sind aufgrund unzureichenden Ausbildungsstands, kapitalintensiver Industrie und starker Regulierung des Arbeitsmarktes (insbesondere Mindestlohn und Kündigungsschutz) denkbar gering. In ihren Augen ist deshalb die marktwirtschaftliche Ordnung Südafrikas nicht besonders legitimiert oder erhaltenswert. Hinzu kommt die ausgeprägte Politisierung der Gewerkschaftsbewegung, einschließlich einer noch immer stark ideologischen Orientierung am Sozialismus. Auch für die COSATU ist Marktwirtschaft kein Wert an sich. Das bedeutet, die Unterstützung für das Ordnungsmodell Marktwirtschaft kommt im wesentlichen von der weißen und farbigen Minderheit, den Unternehmern, einer durchaus wachsenden schwarzen Mittelschicht und von führenden ANC-Politikern, wenn auch mehr aus taktischen Erwägungen als aus Überzeugung.

Primat der Politik
über die Wirtschaft

Die eingeschränkte Unterstützung für das Modell der Marktwirtschaft hat in Südafrika Tradition. Angesichts des großen äußeren Drucks, unter dem der Apartheidstaat lange Zeit stand, sah sich die Regierung zu Eingriffen in die Marktwirtschaft berechtigt, um die Autarkie des Gemeinwesens zu erhöhen und seine Verwundbarkeit zu verringern. Dem dienten Zollschränken, Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen, Devisenkontrollen, direkte Interventionen in die Führung von Unternehmen und der Aufbau von Staatsbetrieben. Hinzu kam, dass sich die Marktwirtschaft in den Dienst übergeordneter Ziele wie vor allem Rassentrennung und Machterhalt der weißen Minderheit stellen musste. Die Beschränkungen, die daraus für wirtschaftliches Handeln erwuchsen, waren ein wichtiger Grund dafür, dass Ende der achtziger Jahre immer mehr weiße Unternehmer das Apartheidssystem in Frage stellten. Entsprechend gab es nach dessen unmittelbarem Ende Bemühungen, die Wirtschaft zu deregulieren. Dem war jedoch eine entscheidende Grenze gesetzt: Die Stärke der Gewerkschaften und ihre Allianz mit dem ANC machten eine weitreichende Reform des Arbeitsmarkts unmöglich. Beide Faktoren behinderten auch die Privatisierung von Staatsunternehmen. In den vergangenen Jahren kam verstärkt ein weiterer Regulierungsmechanismus hinzu: Sanktionen und Anreize in einem komplexen System des Black Economic Empowerment (BEE) sollen die Privatwirtschaft dazu anhalten, vermehrt schwarze Südafrikaner zu beschäftigen und in Führungspositionen zu bringen. Das BEE-System ist der bislang wohl markanteste Ausdruck des ANC-Anspruchs, Südafrika zum Entwicklungsstaat zu machen (s.o.). Nach Meinung von Kritikern hat BEE aber nicht nur sein Ziel verfehlt, Ungleichheit abzubauen, er hat vor allem auch Wachstum behindert und Korruption gefördert.⁴⁴

⁴⁴ Vgl. »Moeletsi Mbeki: Black Empowerment Has Failed«, in: *Mail & Guardian*, 19.6.2009, <www.mg.co.za/article/2009-06-19-moeletsi-mbeki-black-empowerment-has-failed> (eingesehen am 15.4.2010).

Fazit

Südafrikas Demokratie ist auf absehbare Zeit kaum gefährdet. Zu groß sind die Unterstützung der Bevölkerung, zu stark die demokratischen Institutionen und der Rückhalt in den politischen Parteien und der Zivilgesellschaft. Allerdings gibt es zwei Tendenzen, die eine Aushöhlung und mittelfristig gar Entwertung der Demokratie herbeiführen können. Die eine ist eine Fortschreibung der Dominanz des ANC, in deren Folge sich die aufgezeigten demokratischen Defizite noch verschärfen dürften. Die zweite ist ein gegenläufiger Trend, der mittelbar die Demokratie gefährden könnte: Noch hegen Gewerkschaften, SACP und der linke Flügel des ANC große Hoffnungen, dass Jacob Zuma die aus ihrer Sicht allzu liberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik korrigieren wird. Bisher sprechen aber nur wenig Anzeichen dafür, dass diese Hoffnungen berechtigt sind. Sollte auch Zuma nicht für eine Neuausrichtung der Regierungspolitik sorgen, könnte sich der linke Flügel der Allianz abspalten. Würde Zuma dagegen die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft forcieren, wären es wohl die liberalen Kräfte, die den ANC verlassen. Wie würde sich der ANC in diesem Falle verhalten? Wird er sich den neuen Gegebenheiten fügen, eine mögliche Wahlniederlage akzeptieren und sich mit der Rolle einer Oppositionspartei abfinden? Oder wird er sich mit aller Macht – inklusive politischer Manipulation, Repression und Mobilisierung der Straße – dieser Entwicklung entgegenstellen?

Demokratie

Die Unterstützung für die Demokratie ist deutlich größer als jene für die marktwirtschaftliche Ordnung. Sollten politische Entwicklungen dazu führen, dass sich der ANC radikalisiert, werden die Marktwirtschaftler in der Regierungspartei einen schweren Stand haben. Noch massivere Eingriffe in die Marktwirtschaft, insbesondere in das Recht auf privates Eigentum, sind dann wahrscheinlich. Andererseits fehlen in Südafrika wie anderswo plausible Alternativmodelle. Auch das von führenden südafrikanischen Gewerkschaftern und linken ANC-Politikern bewunderte Entwicklungsmodell Chinas basiert auf marktwirtschaftlichen Grundprinzipien. Eine Abkehr von der Marktwirtschaft ist daher unwahrscheinlich. Weitere regulierende Eingriffe sind zudem wahrscheinlicher als eine forcierte Deregulierung.

Marktwirtschaft

Eignen sich die politische und wirtschaftliche Ordnung Südafrikas als Modell für andere Staaten? Südafrika-Experten neigen dazu, dem Land einen Modellcharakter abzusprechen, da die Spezifika seiner Entwicklung zu zahlreich und gewichtig sind. In zweierlei Hinsicht kann man dem Land diesen Charakter gleichwohl zusprechen: Südafrika kann ein Modell dafür sein, wie eine Gesellschaft in der Demokratie den besten Weg zu finden vermag, tiefe Spaltungen zu überwinden und ein schwieriges historisches Erbe zu meistern. Und Südafrika könnte ähnlich wie Indien und Brasilien ein Modell für erfolgreiche Bemühungen einer Demokratie sein, Entwicklung zu bewerkstelligen. Im Falle der Marktwirtschaft würden aus der Sicht orthodoxer Volkswirte die unzureichende Dynamik und die relativ starke Regulierung der Ökonomie in Südafrika dessen

Südafrika als
Modell für Afrika?

Modellcharakter wiederum in Frage stellen. Dabei dürfte es gerade die Fähigkeit des südafrikanischen Staates sein, trotz marktwirtschaftlicher Grundstrukturen die Wirtschaft für gesellschaftliche und politische Ziele einzuspannen, die das Modell Südafrika für andere Entwicklungsökonomien interessant macht.

Regionale Ordnungsmacht

Deutschland hat großes Interesse daran, dass Südafrika eine Rolle als regionale und kontinentale Vormacht spielt. Aufgrund seiner Ressourcen-ausstattung ist es dazu auch als eines der wenigen Länder Afrikas durch-aus in der Lage. Seine demokratische Verfasstheit macht es wahrschein-lich, dass Südafrika die Hegemonialrolle verantwortlich und wohlwollend wahrnimmt. Zudem kann man unterstellen, dass Südafrika fundamentale Ziele Deutschlands in Afrika nicht nur teilt – Herstellung von Frieden und Sicherheit, Demokratie und gute Regierungsführung, Menschenrechte und Rechtssicherheit sowie wirtschaftliche Entwicklung und Abbau von Ungleichheit –, sondern sie in einer Art und Weise verfolgt, die dem deutschen Ansatz ähnelt.

Südafrika als
Vormacht in Afrika

Regionale und kontinentale Machtressourcen

Südafrika hat zweifellos das Potential, Hegemonie über das südliche Afrika, wenn nicht über ganz Afrika südlich der Sahara auszuüben. Ein vergleichender Blick auf die Machtressourcen des Landes und die seiner afrikanischen Nachbarn verdeutlicht dies. Das südafrikanische BIP macht über zwei Drittel des BIP im südlichen Afrika⁴⁵ (2007) aus, mehr als ein Drittel des BIP von Afrika südlich der Sahara und mehr als ein Fünftel ganz Afrikas.⁴⁶ Ähnlich hoch sind die Prozentsätze für den Anteil Südafri-kas am regionalen und kontinentalen Handel sowie an den ausländischen Direktinvestitionen. Südafrika verfügt auf dem Kontinent über die mit Abstand am stärksten diversifizierte und industrialisierte Volkswirtschaft und besitzt – mit der bisherigen Ausnahme von Erdöl und Erdgas – die wohl breiteste Palette strategisch bedeutsamer Ressourcen. 2007 war das Land im Besitz von 88% der Weltreserven der Platingruppe, 80% an Man-gan, 72% an Chrom, jeweils 40% an Vermiculit (Schichtsilikat) und Gold sowie 32% an Vanadium.⁴⁷ Südafrikanische Unternehmer haben in den vergangenen Jahren massiv in anderen afrikanischen Länder investiert, dort zum Teil marktbeherrschende Stellungen erlangt und sich den Zu-gang zu wichtigen Ressourcen gesichert.⁴⁸ Südafrika unterhält zwar nicht

Harte Macht

⁴⁵ 70% waren es im Jahr 2005 nach Berechnungen von Peter Draper/Philip Alves/ Mmatlou Kalaba, *South Africa's International Trade Diplomacy. Implications for Regional Integra-tion*, Gabarone: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, S. 9.

⁴⁶ 35% bzw. 22% im Jahr 2007 (eigene Berechnungen nach UNDP, *HDR 2009* [wie Fn. 13]).

⁴⁷ Chamber of Mines of South Africa, *Facts and Figures 2008*, Johannesburg 2009, S. 8.

⁴⁸ »Von 1990 bis 2007 sind die südafrikanischen Exporte ins restliche Afrika um über 370 Prozent gewachsen, die Importe aus Afrika um 351 Prozent. Die südafrikanischen Direktinvestitionen sind von 1990 bis 2006 um 374 Prozent gestiegen, um 2007 noch ein-mal verdreifacht zu werden« (Gero Erdmann, »Verantwortung oder Interesse? Südafrikas Rolle in der Region«, in: Werner Distler/Kristina Weissenbach [Hg.], *Konsolidierungsprojekt Südafrika. 15 Jahre Post-Apartheid*, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 207–226 [215]). 1994 bis 2000 übertraf der Wert des südafrikanischen Kapitalstocks in Afrika jährlich die Summe

die zahlenmäßig größte, aber die am besten ausgerüstete und ausgebildete Armee Afrikas südlich der Sahara.⁴⁹ In Bezug auf militärische Fähigkeiten, insbesondere Verlege- und Interventionsfähigkeiten, dürfte ihr nur die nigerianische und angolanische Armee nahekomen. Unter allen größeren Staaten Afrikas südlich der Sahara ist die südafrikanische Bevölkerung sicherlich die mit dem im Durchschnitt höchsten Bildungsniveau. Das Land besitzt technologische und Innovationsfähigkeiten, die ihm einen Rang weit vor jedem anderen bedeutsamen afrikanischen Staat verschaffen. Schließlich hat die Leistungsfähigkeit des südafrikanischen Staates ein relativ hohes Niveau.

Weiche Macht

Diese Ressourcen, die gemeinhin unter dem Begriff harte Macht subsumiert werden, verhelfen Südafrika innerhalb Afrikas zu einer einzigartigen Stellung. Aus Sicht des Nordens wird diese harte Macht durch erhebliche »soft power« verstärkt. Die positive Ausstrahlung des südafrikanischen Gemeinwesens nach außen besteht in seiner gefestigten Demokratie und Marktwirtschaft, in seinem Bemühen, für Versöhnung und Ausgleich zwischen den sich ehemals bekämpfenden Rassen zu sorgen, und in seinem Eintreten für friedliche Konfliktbeilegung. Südafrika übt weiche Macht außerdem durch seine Fähigkeit aus, Gefolgschaft zu mobilisieren, aber auch durch seine Mitgliedschaft in einer Vielzahl von internationalen Organisationen, Staatenclubs und Allianzen⁵⁰ sowie durch sein Geschick, Normen zu setzen. Harte und weiche Macht kombiniert, versetzen das Land in die Lage, die Rolle eines wohlwollenden Hegemons über die Nachbarregion und über Afrika südlich der Sahara auszuüben. Hat Südafrika in den vergangenen Jahren dieses Potential ausgeschöpft?

Frieden und Sicherheit

Gemischte Bilanz Mandelas ...

Die Herstellung von Frieden und Sicherheit in Afrika wurde nach dem Ende der Apartheid nicht nur als Priorität der südafrikanischen Außenpolitik postuliert, sie war auch Präsident Nelson Mandela ein persönliches Anliegen. Er versuchte neben den Ressourcen des südafrikanischen Staates auch sein eigenes moralisches Gewicht in die Waagschale zu werfen, um

des britischen und US-amerikanischen (Draper/Alves/Kalaba, *South Africa's International Trade Diplomacy* [wie Fn. 45], S. 23). 17% der südafrikanischen Investitionen in afrikanischen Ländern bedingten eine Dominanz des jeweiligen Marktes von über 75% (Draper/Alves/Kalaba, *South Africa's International Trade Diplomacy* [wie Fn. 45], S. 26). Die Investitionen konzentrierten sich dabei vor allem auf den Rohstoffsektor (Draper/Alves/Kalaba, *South Africa's International Trade Diplomacy* [wie Fn. 45], S. 24).

⁴⁹ Vgl. Arno Meinken, *Militärische Kapazitäten und Fähigkeiten afrikanischer Staaten. Ursachen und Wirkungen militärischer Ineffektivität in Subsahara-Afrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Studie 4/2005), S. 29–44. 2005 wurden Südafrikas Rüstungsausgaben auf 3,2 Milliarden US-Dollar geschätzt, Angola folgte mit 2 Milliarden US-Dollar; <www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm> (eingesehen am 25.3.2010).

⁵⁰ Unmittelbar nach dem Ende der Apartheid trat Südafrika 45 internationalen Organisationen bei, 2010 unterhielt es 42 diplomatische Missionen in Afrika (Erdmann, »Verantwortung oder Interesse?« [wie Fn. 48], S. 213).

Gewaltkonflikte in Afrika zu beenden. Allerdings war in dieser Hinsicht die Bilanz am Ende der Präsidentschaft Mandelas 1999 bestenfalls gemischt. Beim Bürgerkrieg in Angola hatte ihm die Regierung in Luanda frühzeitig bedeutet, dass sie nicht an einer Vermittlung interessiert sei. Zur Begründung verwies sie auf die Unfähigkeit Südafrikas, die Aktivitäten südafrikanischer Söldner, Waffenhändler und Diamantenschmuggler im Gebiet der Rebellenbewegung einzuschränken.⁵¹ Mandela scheiterte auch mit seinen Versuchen, die Rebellen in der DR Kongo 1997 zu überreden, die Macht mit dem amtierenden Regime zu teilen. Ebenso wenig gelang es Mandela später, Angola, Simbabwe und Namibia davon abzuhalten, als Konfliktparteien in den kongolesischen Bürgerkrieg einzugreifen, und den aufwallenden ersten afrikanischen Krieg im Keim zu ersticken.⁵² Als großer Erfolg der Vermittlungsbemühungen Mandelas gilt indes die Beendigung des Bürgerkriegs in Burundi im Jahr 2000. Geteilt sind die Meinungen hinsichtlich der Intervention Südafrikas in Lesotho 1998. Während die südafrikanische Diplomatie die These vertritt, ein Armeeputsch gegen die demokratisch gewählte Regierung sei nur durch diese Intervention verhindert worden, lässt sich das Eingreifen auch als klassische Militärintervention zur Wahrung der eigenen Interessen interpretieren.

Thabo Mbekis Anstrengungen zur Wahrung und Herstellung von Frieden und Sicherheit waren ebenfalls nicht immer von Erfolg gekrönt. Zwar spielte er in der Endphase der Verhandlungen über die Beendigung des Bürgerkriegs in der DR Kongo eine wichtige Rolle, als es darum ging, die Kriegsparteien 2002 zu einem Waffenstillstand und Friedensabkommen zu bewegen. Doch hatte er die Führung in diesem Fall lange Zeit dem sambischen Präsidenten überlassen, der auch das politische Risiko tragen musste. Mbekis Versuche, sich in den Bürgerkrieg in der Republik Côte d'Ivoire einzuschalten, stießen auf Kritik der Konfliktparteien und wurden in Westafrika, insbesondere in Nigeria, als unzulässige äußere Einmischung in die Angelegenheiten der Region betrachtet. Auch in den Konflikten am Horn von Afrika spielte die südafrikanische Diplomatie eher eine nachrangige, wenngleich unterstützende Rolle. Mbekis Diplomatie hatte großen Anteil daran, dass die Rolle der Afrikanischen Union (AU) in der Friedenssicherung gestärkt wurde. Er hatte sich nachdrücklich dafür eingesetzt, dass im AU-Vertrag das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates abgeschwächt wurde, zudem hat er die Schaffung einer kontinentalen Friedens- und Sicherheitsarchitektur – Friedens- und Sicherheitsrat, African Stand-by Forces – vorangetrieben. Allerdings wurde Südafrika – anders als Nigeria – nicht wieder in den Friedens- und Sicherheitsrat der Kontinentalorganisation gewählt.

Südafrika hat sich zwischen 1995 und 2005 in sehr hohem Maße politisch für die Schaffung von Frieden und Sicherheit engagiert, sein Engagement ließ aber in den vergangenen Jahren etwas nach. Dies zeigt sich auch

... und Mbekis

Beteiligung an
Friedenseinsätzen

⁵¹ Peter Kagwanja, »Power and Peace: South Africa and the Refurbishing of Africa's Multilateral Capacity for Peacemaking«, in: *Journal of Contemporary African Studies*, 24 (2006) 2, S. 159–184 (164).

⁵² Ebd., S. 163–164.

an seinem personellen Beitrag zu Friedensmissionen: »Südafrikanische Truppen und Beobachter sind seit Ende der neunziger Jahre an Friedensmissionen in der Demokratischen Republik Kongo (seit 1999), in Eritrea/Äthiopien (seit 2000), Burundi (seit 2004) und im Sudan (seit 2005) beteiligt, insgesamt mit rund 3400 Einsatzkräften im Jahr 2006.«⁵³ Im Februar 2010 lag die Zahl der von Südafrika in VN-Missionen entsandten Militär- und Polizeikräfte bei knapp unter 2000.⁵⁴ Aufgrund ihrer im Vergleich zu anderen afrikanischen Truppenstellern hohen militärischen Leistungsfähigkeit genießen sie insgesamt einen guten Ruf, der allerdings durch vereinzelte Übergriffe auf die Zivilbevölkerung und die hohe HIV/AIDS-Infektionsrate in der südafrikanischen Armee getrübt wird. Eine zeitweilig sehr prominente, wenn auch überaus umstrittene Rolle bei der Schaffung von Frieden und Sicherheit haben private südafrikanische Militärfirmen wie Executive Outcomes gespielt. Sie sollen einen entscheidenden Beitrag geleistet haben, als es galt, die Rebellen in Angola 1993 zurückzudrängen und die demokratisch gewählte Regierung Sierra Leones 1995 gegen Aufständische zu verteidigen. Nach dem Erlass eines sehr restriktiven Gesetzes zur Regelung der Aktivitäten dieser Militärfirmen hat eine große Zahl von ihnen den Firmensitz aus Südafrika verlegt, sie rekrutieren aber noch immer zahlreiche Südafrikaner.

Wirtschaft und Entwicklung

Wirtschaftliche
Expansion in Afrika

Im ökonomischen Bereich kommt die dominante Stellung Südafrikas in Afrika am deutlichsten zum Ausdruck. Südafrikanische Unternehmer nutzten ihre Erfahrungen mit afrikanischen Konsumenten im eigenen Land und in den Ländern der Southern African Customs Union (SACU), um nach dem Ende der Apartheid und dem Ende der Isolation massiv in afrikanische Märkte vorzudringen. Von 1990 bis 2007 sind die südafrikanischen Exporte und Direktinvestitionen in den Staaten Afrikas um mehr als das 3,5-fache gestiegen.⁵⁵ Besondere Besorgnis rief dabei in den Zielländern der Expansion hervor, dass südafrikanische Unternehmen in Afrika vor allem in solchen Bereichen komparative Vorteile genießen, denen gemeinhin strategische Bedeutung beigemessen wird: Rohstoffgewinnung, Nahrungsmittel, Energieversorgung, Telekommunikation, elektronische Medien. Insbesondere die Omnipräsenz südafrikanischer Produkte in afrikanischen Supermärkten wie auch die weite Verbreitung privater südafrikanischer Fernsehsender verfestigte bei Politikern und Konsumenten die Wahrnehmung, die nach wie vor von Weißen dominierte südafrikanische Wirtschaft ergreife nun nach dem Ende der Apartheid die Chance, den afrikanischen Kontinent zu unterwerfen.

Handelspolitik

Diese Wahrnehmung wurde durch handelspolitische Maßnahmen der neuen südafrikanischen Regierung noch verstärkt. 1999 handelte Südafrika mit der EU ein Freihandelsabkommen aus, ohne die Partnerländer

⁵³ Erdmann, »Verantwortung oder Interesse?« [wie Fn. 48], S. 220.

⁵⁴ <www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/feb10_2.pdf> (eingesehen am 15.4.2010).

⁵⁵ Vgl. Fn. 48.

der Zollunion SACU zu konsultieren – dabei sind diese Länder sehr unmittelbar von dem Freihandelsabkommen betroffen. Ähnlich verhielt sich Südafrika bisher bei den Verhandlungen mit der EU über die Economic Partnership Agreements (EPA).⁵⁶ Bei der Aushandlung der Bedingungen für die zu schaffende Freihandelszone innerhalb der Southern African Development Community (SADC) seit 1996 übergang Südafrika weitgehend die Wünsche der ärmeren Nachbarländer, zu ihren Gunsten einen asymmetrischen Liberalisierungsprozess und Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen.⁵⁷ Konzilianter zeigte sich Pretoria bei der Reform der SACU 2002.⁵⁸ Der Anspruch Südafrikas, im Zuge der Blockade eines WTO-Kompromisses bei den Verhandlungen 2003 in Cancún die Interessen der afrikanischen Staaten mitvertreten zu haben, hält einer Überprüfung kaum stand. Die Position Südafrikas nutzte sicherlich den Schwellenländern. Zu dieser Gruppe aber zählt außer Mauritius kein weiterer afrikanischer Staat. Schließlich kommt hinzu, dass sich die südafrikanischen Akteure einer sogenannten »economic diplomacy« verpflichtet sehen und damit die außenwirtschaftlichen Interessen in ihren Beziehungen zu anderen Staaten sehr stark betonen.

Demgegenüber unternimmt Südafrika noch immer relativ wenig, um andere afrikanische Staaten in ihren Entwicklungsanstrengungen zu unterstützen. Zwar wurde 2001 erstmals ein African Renaissance and International Development Fund aufgelegt. Seine finanzielle Ausstattung für den Zeitraum 2010–2012 ist mit rund 100 Millionen Euro jedoch relativ bescheiden.⁵⁹ Das Budget für internationale Transferzahlungen (einschließlich der Beiträge an die VN, AU und SADC) betrug 2009 ebenfalls circa 100 Millionen Euro.⁶⁰ Allerdings signalisiert die Umbenennung des Department of Foreign Affairs in Department of International Relations and Cooperation auch, dass künftig der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mehr Gewicht eingeräumt werden soll. Wichtiger als das finanzielle Engagement Südafrikas in der Entwicklungspolitik ist ohnehin die Führungsrolle, die es beim Werben um die Entschuldung afrikanischer Staaten und um vermehrte Entwicklungshilfe für diese Staaten spielt – gegenüber den G8 und der OECD, innerhalb der VN und der WTO.

Entwicklung

Demokratie und gute Regierungsführung

In Bezug auf Demokratie und Regierungsführung prägten zwei Stichworte die Perzeption südafrikanischer Politik in Afrika: New Partnership for Africa's Development (NEPAD) und Simbabwe. Aufbauend auf dem nationalen Millennium African Plan gab Mbeki 2001 zusammen mit vier anderen Staatschefs den Anstoß zur sogenannten NEPAD-Initiative. Sie sollte

Normsetzung über NEPAD ...

⁵⁶ Erdmann, »Verantwortung oder Interesse?« [wie Fn. 48], S. 217.

⁵⁷ Ebd., S. 216–217.

⁵⁸ Ebd., S. 217.

⁵⁹ Department of International Relations and Cooperation (DIRC), *Budget 2009*, Pretoria 2009, S. 46.

⁶⁰ Ebd., S. 26.

externe und interne Mittel mobilisieren, um Afrika einen entscheidenden Entwicklungssprung zu ermöglichen. Kern der Initiative war die Verbesserung von Demokratie und Regierungsführung und die Selbstverpflichtung teilnehmender Staaten, sich regelmäßiger Überprüfungen der dabei erzielten Fortschritte zu unterziehen. NEPAD, das Herzstück der Außenpolitik Mbekis, blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Verantwortlich war hierfür zum einen die Zurückhaltung westlicher Geber, Teile ihrer Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika in den Dienst von NEPAD zu stellen, zum anderen die letztlich erfolgreichen Bemühungen der AU, das Exklusivitätsprinzip von NEPAD aufzuweichen und NEPAD zu einem Programm der AU zu machen. Als Südafrika selbst an der Reihe war, sich durch den sogenannten African Peer Review Mechanism (APRM) überprüfen zu lassen, kühlte seine Begeisterung für NEPAD merklich ab. Im NEPAD-Bericht fanden sich kritische Bemerkungen zur südafrikanischen Regierungsführung, insbesondere zum Problem der Xenophobie, denen in Pretoria weitgehend mit Unverständnis und Kritik begegnet wurde.⁶¹

... und in AU und SADC

Obwohl die Aufmerksamkeit für NEPAD in jüngster Zeit zusehends nachlässt, hat es doch erheblich zur Verbreitung demokratischer Normen auf dem afrikanischen Kontinent beigetragen. Die Tatsache, dass wichtige afrikanische Staaten in dem NEPAD-Dokument mehr Demokratie und bessere Regierungsführung einforderten, konnte das Argument afrikanischer Potentaten teilweise entkräften, beides seien westliche, den Afrikanern aufgezwungene Konzepte. Südafrika hat sich auch in anderen Zusammenhängen um die Verbreitung demokratischer und politischer Normen verdient gemacht. Zu nennen sind hier vor allem die AU und SADC. Sowohl im Kontinental- als auch im Regionalverbund war Südafrika eine wichtige treibende Kraft, wenn es in jeweils mühsamen Aushandlungsprozessen darum ging, Protokolle und Vereinbarungen zu politischen Standards und guter Regierungsführung voranzubringen.⁶² Dieses Engagement steht jedoch in auffallendem Kontrast zu den unzureichenden Bemühungen Südafrikas, die festgeschriebenen Normen dann auch durchzusetzen.

Simbabwe und andere

Schlechthin das Symbol dieser unzureichenden Bemühungen ist Simbabwe. Seit das Land 1998 in die wirtschaftliche und politische Krise glitt, hat Thabo Mbeki betont, diese Krise ließe sich einzig durch stille Diploma-

⁶¹ »South Africa has rejected a damning report on the country by the *African Peer Review Mechanism*. In a blistering response that attacks the ideology and integrity of the APRM system that was largely President Thabo Mbeki's idea, the South African government's response reveals that the country tried and failed to persuade the panel of seven eminent Africans who carry responsibility for the report to re-draft parts of it.« (Brendan Boyle, »South Africa Rejects African Peer Review Mechanism Report«, in: *The Sunday Times*, 13.5.2007, hier zitiert nach *Africa Files*, <www.africafiles.org/article.asp?ID=15042> [eingesehen am 24.3.2010].)

⁶² Erwähnt seien hier nur: AU: Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (2003), Protocol of the Court of Justice of the African Union (2003), African Charter on Democracy, Elections and Governance (2007); SADC: Principles and Guidelines Governing Democratic Elections. Vgl. auch Kagwanja, »Power and Peace« [wie Fn. 51], S. 165, 167–172.

tie lösen. Von der SADC mit dieser Aufgabe betraut, konnte Mbeki jedoch über Jahre hinweg kaum Fortschritte erreichen. Kritiker kamen zu dem Schluss, die stille Diplomatie diene zu nichts anderem, als Simbabwe Präsident Mugabe an der Macht zu halten. Mbeki sei aufgrund von Konfliktscheu, Minderwertigkeitsgefühlen, eigenem Machtkalkül und sehr verzerrter Interpretation südafrikanischer Interessen weder in der Lage noch willens, Mugabe Zugeständnisse abzurufen. Als 2008 der Abschluss eines Abkommens über die Teilung der Macht zwischen simbabwischer Opposition und Regierung gelang, wurde Mbeki unterstellt, er habe großen Anteil daran, dass dieses Abkommen die Regierungsseite deutlich bevorzuge. Obwohl Mugabe und seine Gefolgschaft die Umsetzung des Abkommens immer wieder blockiert und behindert haben, unternahm Südafrika keine energischen Schritte, um sie zum Einlenken zu bewegen. Simbabwe ist nicht der einzige Fall in Afrika, wo Südafrika autoritären Tendenzen nicht entschieden genug entgegengetreten ist. Weitere Fälle sind Angola, DR Kongo und das wirtschaftlich völlig von Südafrika abhängige Swasiland. Nach wie vor scheint die Regierung in Pretoria in ihrer praktischen Politik innerafrikanische Solidarität und nationale Souveränität höher zu bewerten als Demokratie. Dies mag eine späte Folge des Einsatzes von Nelson Mandela 1995 für die Demokratie in Nigeria sein. Seine massive Kritik an der damals regierenden nigerianischen Junta und seine Forderung nach Sanktionen brachten ihn und Südafrika in eine isolierte Position. Manchen gilt diese Erfahrung als prägendes außenpolitisches Desaster für das Post-Apartheid-Südafrika.⁶³

Die Rolle Südafrikas in Afrika

Südafrika hat seine Rolle in Afrika noch nicht gefunden. Viele Probleme, die Pretoria mit der Definition dieser Rolle hat, erinnern an jene Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg. Auch in Südafrika ist die historische Belastung – durch das Apartheidregime und seine Interventionen in den Nachbarländern – Ursache dafür, dass sich die maßgebenden Akteure eher klein machen und sich eine Kultur der Zurückhaltung auferlegen. Südafrikanische Diplomatie setzt mehr auf weiche statt auf harte Macht, darauf, Gefolgschaft durch exemplarisches Verhalten zu gewinnen statt durch Druck zu erzwingen. Damit stößt sie aber immer wieder an Grenzen. Schon Nelson Mandela musste erkennen, dass weiche Macht in der noch immer stark westfälisch geprägten Staatenwelt Afrikas wenig gilt. Er konnte damit weder Parteigänger in der Auseinandersetzung mit Nigeria mobilisieren, noch sich mit seinen Vermittlungsbemühungen in der DR Kongo durchsetzen. Sein Nachfolger Thabo Mbeki stellte sich insofern geschickter an, als er seinen Einsatz für die Anwendung weicher Macht auf die Ebene der Normsetzung in zwischenstaatlichen Initiativen und multilateralen Organisationen verlagerte. Wenn aber, wie im Fall Simbabwe, weiche Macht nichts auszurichten vermochte bzw. die Durchsetzung von

Fortbestehende
Rollenunsicherheit

⁶³ Erdmann, »Verantwortung oder Interesse?« [wie Fn. 48], S. 213.

Vergleich mit Nigeria

Normen harter Machtmittel bedurfte, erreichte auch das Geschick Mbekis Grenzen.

Die Rollenunsicherheit Südafrikas kontrastiert mit dem Verhalten Nigerias, der anderen afrikanischen Ordnungsmacht. Obwohl deutlich fragiler und mit etwas geringeren Machtressourcen ausgestattet, agiert Nigeria souveräner und wohl auch erfolgreicher auf dem afrikanischen Parkett. Seine Rolle als regionale Vormacht Westafrikas ist unbestritten, seine Stellung als eine der zentralen afrikanischen Führungsmächte in afrikanischen Hauptstädten breit anerkannt. Für die nigerianische Diplomatie ist weiche Macht eine kaum verwendete Währung, sie verlässt sich weitgehend auf den Einsatz harter Machtmittel. Aus dem Ansehen und den Erfolgen dieser Politik Nigerias in Afrika resultiert die Forderung an die südafrikanische Afrikapolitik, nigerianischer zu werden. Vor allem aus zwei Gründen kann Südafrika ihr aber nicht entsprechen: zum einen die Geschichte des Apartheidregimes. Dessen Menschenrechtsverletzungen wiegen in den Augen afrikanischer Eliten ungleich schwerer als jene der verschiedenen nigerianischen Militärregierungen. Zum anderen gilt Nigeria als genuin afrikanische Nation. Als über die Frage diskutiert wurde, wer von den drei wahrscheinlichen Kandidaten für die beiden permanenten Sitze Afrikas in einem etwaig erweiterten VN-Sicherheitsrat – Nigeria, Südafrika oder Ägypten – am meisten Unterstützung auf dem Kontinent erfahren würde, galt Nigeria als der größte Favorit. Während es Nigeria gelang, als einziges semi-permanentes Mitglied in den Peace and Security Council (PSC) der AU wiedergewählt zu werden, musste Südafrika auf dieses Privileg verzichten und dem regionalen Konkurrenten Angola den Vortritt lassen.

Regionalmacht
Südafrika?

Hinzu kommt, dass südafrikanische Außenpolitik sich nach wie vor im Konflikt sieht zwischen der Betonung der eigenen afrikanischen Identität – die unter Mbeki auch eine wichtige innenpolitische Funktion hatte – und der Verpflichtung auf die als universell geltenden Werte – Demokratie, Menschenrechte, Freiheit.⁶⁴ Es sind eher die Belastungen durch die eigene Geschichte, die mangelnde Akzeptanz seitens afrikanischer Staatsführungen und das Ringen mit der eigenen Identität als die Begrenztheit der harten Machtressourcen, die Südafrika bislang davon abgehalten haben, die Rolle einer Vormacht entschlossen auszuüben, und die ihm vermeintlich einen kooperativen Stil auferlegen. Die Art und Weise, wie Südafrika die Rolle einer Regionalmacht ausfüllt, hat paradoxe Züge: Der Gestaltungswille scheint mit der Entfernung von den eigenen Grenzen zuzunehmen. Südafrika engagiert sich stark bei der Gestaltung kontinentaler Zusammenhänge im Rahmen der AU und von NEPAD sowie in der Beilegung von Konflikten in West- und Zentralafrika. Es hält sich dagegen innerhalb der SADC mehr zurück, als dies seiner Bedeutung in der Regionalorganisation angemessen wäre. Trotz des Mangels an Akzeptanz fordern mittlerweile vermehrt Stimmen in Südafrika, das Land müsse seine

⁶⁴ Audy Klotz, »State Identity in South African Foreign Policy«, in: Walter Carlsnaes/Philip Nel (Hg.), *In Full Flight. South African Foreign Policy after Apartheid*, Midrand: Institute for Global Dialogue (IGD), 2006, S. 67–80 (77ff).

Führungsrolle in Afrika aktiver wahrnehmen – zum Nutzen des Kontinents, aber auch zur besseren Wahrung seiner eigenen Interessen. Die Rolle des wohlwollenden Hegemons, der aus seinem Führungsanspruch keinen Hehl macht, bei dessen Einlösung vorrangig auf freiwillige Gefolgschaft setzt, aber auch nicht zögert, diese wenn nötig zu erzwingen, wird immer nachdrücklicher aus den verschiedenen Kreisen außenpolitischer Experten eingefordert.

Fazit

Es ist noch unklar, ob die seit Mai 2009 amtierende Regierung Zuma die Rolle des wohlwollenden Hegemons annehmen wird. Neben dem Problem mangelnder afrikanischer Gefolgschaft steht dem vor allem eine Hürde entgegen: Die Kosten einer Führungsrolle in Afrika werden von großen Teilen der südafrikanischen Gesellschaft als unangemessen hoch erachtet. Einer der wesentlichen Gründe für den Sturz Thabo Mbekis durch seine Parteigenossen war deren Eindruck, er vernachlässige über seine zahlreichen außenpolitischen Initiativen die Innenpolitik. Mbekis Argument, Südafrika könne nicht prosperieren, wenn das afrikanische Umfeld nicht stabil sei und sich entwickle, überzeugte nur wenige. Eine Folge der Kritik an Mbeki ist, dass die neue Regierung nunmehr deutlicher als ihre Vorgängerin betont, die Diplomatie des Landes müsse sich verstärkt in den Dienst wirtschaftlicher Interessen stellen.

Dies lässt den Rückschluss zu, dass der bestimmende Akzent südafrikanischer Außenpolitik unter Jacob Zuma mehr auf der pragmatischen Wahrnehmung nationaler Interessen liegen wird und weniger auf der Initiierung normativ ausgerichteter, ehrgeiziger Projekte. Der Verzicht auf solche Projekte könnte schließlich helfen, in Afrika mehr Akzeptanz zu erfahren. Viele afrikanische Regierungschefs fühlten sich von den Initiativen Mbekis und Mandelas in die Defensive gedrängt, wobei sie zugleich argwöhnten, diese Projekte dienten in Wahrheit nur der Verschleierung südafrikanischen Dominanzstrebens. Eine nüchterne, interessen geleitete Realpolitik dürfte von ihnen als ehrlicher und kalkulierbarer angesehen werden. Die Akzeptanz Südafrikas in Afrika dürfte auch durch die Person Jacob Zuma erleichtert werden. Auf afrikanische Staats- und Regierungschef scheint er ungleich authentischer und vertrauenswürdiger zu wirken als die Lichtgestalt Mandela oder der unnahbare Intellektuelle Mbeki. Wenn die südafrikanische Regierung sich in den nächsten Jahren nicht nur in der kleinteiligen Wahrnehmung unmittelbarer Interessen verliert, dürfte die Chance größer denn je sein, dass ihr tatsächlich die Rolle einer regionalen, wenn nicht sogar kontinentalen Ordnungsmacht zuwächst.

Allerdings wird es zu deren Ausfüllung – und hier sei noch einmal die Parallele zu Deutschland bemüht – wohl nahezu unerlässlich sein, dass auch Südafrika einen Partner gewinnt,⁶⁵ der das verbleibende Akzeptanz-

Priorität der Innenpolitik

Pragmatismus und nationale Interessen statt afrikanische Großprojekte

Afrikanische Partner in der Führung?

⁶⁵ Vgl. dazu auch Adekeye Adebajo, »The Bicycle Strategy of South Africa's Bilateral Relations in South Africa«, in: *South African Journal of International Affairs*, 15 (2008) 2, S. 121–136.

problem abmildert und der weniger restriktiv am Einsatz harter Machtmittel gehindert ist. Derzeit scheinen dafür nur zwei Partner in Frage zu kommen: Nigeria auf kontinentaler und Angola auf regionaler Ebene. Obwohl mit beiden die Kooperation nicht leicht sein dürfte, könnten sie eine Führungsrolle Südafrikas in geradezu klassischer Weise ergänzen.

Partner in globalen Angelegenheiten

Spätestens seitdem die WTO-Verhandlungen 2003 in Cancún am Widerstand der großen Schwellenländer gescheitert sind, ist deutlich geworden, dass eine Gruppe aufstrebender Mächte aus Asien, Lateinamerika und Afrika immer stärker in globalen Ordnungsfragen mitbestimmt. Südafrika ist Teil dieser Gruppe. Es spielte eine zentrale Rolle bei der Abstimmung der Schwellenländer in Cancún, es gehört zu den fünf sogenannten Heiligendamm-Staaten, die zu den vergangenen Gipfeltreffen der G8 hinzugeladen wurden, es ist als einziges afrikanisches Land Mitglied der G20 und es war neben China, Indien und Brasilien eines der vier Länder des Südens, mit denen zusammen die amerikanische Regierung in der Endphase der Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen versuchte, einen tragfähigen Kompromiss zu erreichen. Deshalb ist kaum verwunderlich, dass Südafrika für all jene, die ebenfalls für sich beanspruchen, globale Ordnung mitzugestalten, ein relevanter und attraktiver Partner ist.

Neue Führungsmacht
Südafrika

Globale Machtressourcen

Die harten Machtressourcen bescheren Südafrika in seiner Region und in Afrika südlich der Sahara eine Vormachtstellung, während seine weiche Macht dort relativ wenig Anerkennung findet. Global verhält es sich umgekehrt. Gemessen an der Bevölkerungszahl ragt Südafrika im internationalen Vergleich nicht sonderlich hervor. Mit seinen knapp 50 Millionen Einwohnern nimmt Südafrika unter den Staaten der Welt den 24. Platz ein. Auch anderen aufstrebenden Mächten, die einen Anspruch auf internationale Gestaltung geltend machen – China, Indien und Mexiko –, ist Südafrika in dieser Hinsicht unterlegen.⁶⁶ 50 Millionen sind durchaus eine relevante Größe, übersetzen sich aber nur dann in eine Machtressource, wenn die Fähigkeiten der Einwohner auf hohem Niveau liegen. Das Erbe der Apartheid hat entscheidenden Anteil daran, dass dies nur bei einem Bruchteil der Südafrikaner der Fall ist. Gemessen an den Kriterien des Human Development Index nahm Südafrika 2007 nur den 129. Rang von 182 Staaten ein und befindet sich damit am unteren Rand der Ländergruppe mittlerer Entwicklung.⁶⁷

Bevölkerung und
menschliche Fähigkeiten

Misst man die harte Macht Südafrikas an seinen militärischen Fähigkeiten, lässt sich feststellen, dass Südafrika hinter andere Führungsmächte weltweit zurückfällt. Bei den Militärausgaben stehen den 3,5 Milliarden US-Dollar (2005) Südafrikas 9,9 Milliarden US-Dollar Brasiliens (2005), 19 Milliarden US-Dollar Indiens (2005), 50 Milliarden US-Dollar Russlands und 65 US-Dollar Chinas (2004) gegenüber.⁶⁸ Gemessen am BIP nahm Südafrikas Volkswirtschaft 2008 den 32. Rang weltweit ein, knapp vor Finn-

Militär und Wirtschaft

⁶⁶ UNDP, *HDR 2009* [wie Fn. 13].

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ <www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm> (eingesehen am 24.3.2010).

land, Irland und Thailand, aber deutlich hinter Brasilien (10.), Indien (12.), der Türkei (17.) und Indonesien (19.). Dabei wird das südafrikanische BIP durch eine Wirtschaftsstruktur erzielt – hoher Anteil von Dienstleistungen und produzierendem Gewerbe –, die den von Industrieländern ähnlich ist. Selbst im Verhältnis zu anderen Schwellenländern gilt die südafrikanische Volkswirtschaft als relativ reif. Das technologische Niveau ist in der kapitalintensiven Produktion außerordentlich hoch, die technische Innovationskraft der südafrikanischen Wissenschaft und Wirtschaft allerdings begrenzt. Im Knowledge Economy Index befindet sich Südafrika ungefähr auf einer Stufe mit Russland und der Ukraine, aber erheblich vor China und Indien.⁶⁹ Zudem sind Südafrikas verarbeitete Produkte auf den Weltmärkten nur sehr eingeschränkt konkurrenzfähig. Die unmittelbare weltweite wirtschaftliche Bedeutung Südafrikas reduziert sich zum einen auf die Rolle als Eintrittstor in afrikanische Märkte, zum anderen auf die Verfügungsgewalt über seltene und strategisch bedeutsame Rohstoffe.

Staatliche
Leistungsfähigkeit

Die materielle Ausstattung des südafrikanischen Staates, die Effektivität seiner Organisationsstruktur und seine Fähigkeit zur Normsetzung und Steuerung müssen keinen Vergleich mit anderen Schwellenländern oder aufstrebenden Führungsmächten scheuen. Der südafrikanische Staat ist in der Lage, Steuern zu erheben und einzutreiben, Gesetze zu erlassen und sie durchzusetzen. Handlungsfähig ist auch der diplomatische Dienst Südafrikas. Er gilt im weltweiten Maßstab als professionell und effektiv und kann sich ohne weiteres mit anderen Staaten gleicher Größe und gleichen Entwicklungsniveaus messen.

Weiche Macht

Die harten Machtressourcen heben Südafrika auf die Ebene eines mittleren Schwellenlandes, das international kaum mehr Beachtung finden dürfte als beispielsweise Thailand oder Argentinien. Dennoch wird Südafrika in einer Gruppe mit Ländern zusammengeführt, die ungleich größer und mächtiger sind: China, Indien und Brasilien. Vor allem die weiche Macht Südafrikas – seine Attraktivität für andere und seine Fähigkeit, Gefolgschaft in anderen Regionen des Südens zu finden – verleiht ihm eine Bedeutung, die sein militärisches und wirtschaftliches Gewicht weit übersteigt. Die außerordentlich dichte kontinentale und globale Vernetzung Südafrikas ist eine der wichtigsten Ressourcen seiner Außenpolitik. In den meisten multilateralen Institutionen und wichtigen globalen Foren spielt Südafrika eine hervorgehobene Rolle. Das gilt etwa für die VN, die WTO, den Commonwealth, die Blockfreienbewegung, die AU, die SADC, für NEPAD, die G20 oder den Heiligendamm-Prozess. Die Attraktivität Südafrikas besteht darüber hinaus in seiner Wirkung als Beispiel für den friedlichen Übergang vom Unrechtsstaat zur Mehrheitsregierung, in der kulturellen Vielfalt und Offenheit seiner Gesellschaft, dem demokratischen Charakter seiner Regierung und dem Bekenntnis zu westlichen Werten. Aus der Sympathie des Nordens für den Post-Apartheidstaat wird in Afrika jedoch häufig die Ansicht abgeleitet, Südafrika nehme stellvertretend die Interessen des Westens im Kontinent wahr. Dies ist umso mehr der Fall, je

⁶⁹ World Bank, *WDR 2010* [wie Fn. 12], S. 369.

stärker Südafrika in die Rolle gedrängt wird, für Afrika zu sprechen – wozu es aus Sicht afrikanischer Regierungen keiner der Vertretenen legitimiert hat.

Die internationale Rolle

Die Ressourcen der Außenpolitik Südafrikas sind zwar begrenzt, reichen aber doch aus, um als Mittelmacht glaubwürdig den Anspruch auf die Mitgestaltung internationaler Ordnung zu erheben. Mittelmächte werden als Staaten definiert, die ihren internationalen Gestaltungsanspruch nur im Verein mit anderen Staaten oder vermittelt durch internationale Organisationen geltend machen können. Haben Sie damit Erfolg, können sie durchaus systemische Bedeutung erlangen.⁷⁰ Mittelmächte engagieren sich häufig in spezifischen Nischen der internationalen Diplomatie⁷¹ und verbinden ihr Engagement meist mit zivilen Zielen.⁷² Da vieles davon auf Südafrika zutrifft, wird es als »good international citizen«, von anderen auch als Zivilmacht bezeichnet.⁷³ Südafrika engagierte sich durch Setzen ziviler politischer Normen vor allem in der AU, in der SADC und innerhalb von NEPAD. Es ist ein starker Verfechter internationaler Kooperation, der Solidarität mit den Ländern Afrikas und des Südens, der Regelgebundenheit internationaler Beziehungen und der Diffusion von Gleichheit und Gerechtigkeit. Nach Siegmars Schmidt relativiert sich allerdings die in dieser Haltung zum Ausdruck kommende Zivilmachtorientierung deutlich dadurch, dass die Diplomatie des Landes in einer Reihe von prominenten Fällen eine sehr nüchterne Realpolitik betreibt und dabei nationale Interessen klar in den Vordergrund stellt.⁷⁴

Südafrika als Mittelmacht

Wenn es darum geht, die internationale Rolle einer Mittelmacht zu definieren, ist eine der zentralen Fragen, wie sie sich gegenüber Groß- und Supermächten positioniert. Konkreter gefasst: Ob sie eher versucht, diese Mächte gemeinsam mit anderen auszubalancieren (soft balancing), oder ob sie sich ihnen bei der Verfolgung ihrer Ziele anschließt (bandwagon-

Ausbalancieren
oder anschließen?

⁷⁰ Daniel Flesmes, *Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case*, Hamburg: GIGA, 2007 (GIGA Working Papers Nr. 53), S. 8.

⁷¹ Vgl. Andrew F. Cooper, »A Conceptual Overview«, in: Andrew F. Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, London 1997, S. 1–24.

⁷² Vgl. Francois Duchene, »The European Community and the Uncertainties of Independence«, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (Hg.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, London 1973, S. 1–21 (20).

⁷³ Ausführlicher dazu Stefan Mair, »Die Stimme Afrikas. Südafrikas Rolle in der internationalen Politik«, in: Distler/Weissenbach (Hg.), *Konsolidierungsprojekt Südafrika* [wie Fn. 48], S. 227–245; vgl. auch Deon Geldenhuys, »South Africa's Role as International Norm Entrepreneur«, in: Carlsnaes/Nel (Hg.), *In Full Flight* [wie Fn. 64], S. 93–107 (94–95); Hanns W. Maull, »Deutschland als Zivilmacht«, in: Siegmars Schmidt et al. (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 73–84; Gero Erdmann, »Südafrika: regionaler Hegemon, Mittel- oder Zivilmacht?«, in: Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair, *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 99–121 (112).

⁷⁴ Siegmars Schmidt, »Zivilmacht Südafrika?«, in: Theodor Hanf et al. (Hg.), *Entwicklung als Beruf. Festschrift für Peter Molt*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 85–100 (98).

ing).⁷⁵ Nach Habib ist Südafrika, dessen Außenpolitik durch eine zweite Generation afrikanischer Nationalisten geprägt werde, darum bemüht, beide Ansätze strategisch zu vereinen.⁷⁶ Andere kommen zu dem Ergebnis, dass Südafrika gleichzeitig mehrere Rollen im Auge hat.⁷⁷ Zwei davon verdienen besondere Hervorhebung: Südafrika verstehe sich als »Streiter für den Glauben« daran, dass die internationale Ordnung einer Umgestaltung bedarf, die den Interessen Afrikas und des Südens gerecht wird und dem Leitbild des demokratischen Friedens folgt. Es nehme aber auch die Rolle eines Brückenbauers wahr. Letztere spiele Südafrika insbesondere im Verhältnis zwischen Nord und Süd. Daraus resultiert ein offenkundiger Rollenkonflikt: Wer sich als Anwalt umfassender Systemveränderungen sieht, kann nur begrenzt eine Brücke zu jenen schlagen, die ein Interesse am Fortbestand des existierenden Systems haben. Dieser Rollenkonflikt kann nur dadurch aufgelöst werden, dass bei der Systemtransformation ein evolutionärer Ansatz verfolgt wird.

Nischen

Mittelmächte müssen aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen eine Auswahl treffen, wo sie sich besonders engagieren wollen. In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit spielt Südafrika definitiv eine führende Rolle – vor allem deshalb, weil es von der Gebergemeinschaft als zentraler Ansprechpartner in Afrika wahrgenommen wird. Am deutlichsten zeigte sich dies bisher in dem Bemühen Südafrikas, die Industrieländer für die Unterstützung von NEPAD zu gewinnen. In internationalen Handelsfragen und der globalen Klimapolitik bemüht sich Südafrika darum, sein Profil zu schärfen – innerhalb der G20 und in anderen internationalen Foren sowie durch eine intensivere Abstimmung mit Brasilien, Indien und China. Gerade in der Klimapolitik ist Südafrika im Verhältnis zu diesen drei Staaten nach wie vor eher Mitläufer als Gestalter. Ein spezielles Profil hat Südafrika auch in Nichtweiterverbreitungsfragen, vor allem weil es seine eigenen Bestände an Nuklearwaffen 1991 vernichtet und sich nachdrücklich dafür eingesetzt hat, dass der Atomwaffensperrvertrag 1995 verlängert wurde. Dagegen war das Engagement Südafrikas in Fragen der Reform multilateraler Organisationen, insbesondere der VN, bislang eher gering.

Übereinstimmungen zwischen Südafrika und Deutschland

Südafrika als
Partner für Deutschland?

Das Verhältnis Südafrikas zu Mächten des Nordens ist zwiespältig, seine Angst groß, von diesen instrumentalisiert oder vereinnahmt zu werden. Diese Angst ist sicherlich mehr auf die Supermacht USA und die einstige Kolonialmacht Großbritannien fokussiert als auf Deutschland. Aber sie setzt auch der deutsch-südafrikanischen Partnerschaft Grenzen. Anderer-

⁷⁵ Vgl. Randall L. Schweller, »Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In«, in: *International Security*, 19 (Sommer 1994) 1, S. 72–107.

⁷⁶ Adam Habib, *South Africa's Foreign Policy: Hegemonic Aspirations, Neoliberal Orientations and Global Transformation*, Johannesburg 2008 (Working Paper), S. 6.

⁷⁷ Chris Landsberg/David Monyae, »South Africa's Foreign Policy: Carving a Global Niche«, in: *The South African Journal of International Affairs*, 13 (2006) 2, S. 131–145 (132–141).

seits ist das deutsche Interesse erheblich, Südafrika als Partner für die Mitgestaltung globaler Ordnungspolitik zu gewinnen. In diesem Kontext ist die Klärung von drei Fragen bedeutsam: Wie sehr stimmen die Ziele der Außenpolitik beider Länder überein? Ist die südafrikanische Außenpolitik fähig, an die deutsche anzuschließen? Hat Deutschland in Südafrika politische Standortvorteile, die ein besonders enges Verhältnis begründen könnten?

Überprüft man die Kompatibilität der Ziele beider Länder anhand der vier Bereiche Sicherheit, Wirtschaft, Umwelt und Recht, ergeben sich zweifellos die größten Übereinstimmungen in der internationalen Sicherheitspolitik. Südafrika teilt mit Deutschland die Präferenz für nicht-militärische Formen der Terrorismusbekämpfung, es lehnte eine militärische Intervention im Irak in ähnlich eindeutiger Form ab, war im Ton indes noch schärfer. Im Kampf gegen die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen agierte Südafrika lange Zeit geradezu vorbildlich. Dieses positive Bild hat sich mittlerweile jedoch dadurch eingetrübt, dass Südafrika ein härteres Vorgehen gegen den Iran im Atomstreit ablehnt. Bei der zivilen und militärischen Konfliktprävention sowie bei der Errichtung einer internationalen und regionalen Sicherheitsarchitektur ähneln sich die Positionen Südafrikas und Deutschlands in hohem Maße.

Sicherheitspolitik

In der internationalen Wirtschafts- und Umweltpolitik ist es um die Zielkompatibilität schlechter bestellt. Durch seine Mitwirkung bei den damals so genannten G20 stellte sich Südafrika explizit gegen die von Deutschland im Rahmen der EU vertretene Position in der Doha-Runde und trug aus Sicht der deutschen Regierung maßgeblich zum Scheitern der WTO-Konferenz in Cancún bei. Südafrika hält sich in der internationalen Klimapolitik stark zurück, hat das Kyoto-Abkommen zwar ratifiziert, ist als Entwicklungsland allerdings auch kaum von dessen Vorgaben betroffen. Gleichzeitig verursacht es unter den afrikanischen Staaten die höchsten CO₂-Emissionen. Südafrika gehörte zu jenen vier Ländern, die stellvertretend für andere Staaten des Südens eine weitreichende, von der Europäischen Union mitgetragene Vereinbarung bei der Klimakonferenz in Kopenhagen blockierten.

Wirtschafts- und Umweltpolitik

Bewertet man Südafrikas internationale Rechtspolitik anhand der Umsetzung völkerrechtlicher Normen, der Durchsetzung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit sowie des Vorgehens gegen organisierte Kriminalität, ergibt sich ein recht differenziertes Bild. Seit Ende des Apartheidsystems hat sich Südafrika keine nennenswerten Verstöße gegen völkerrechtliche Normen zuschulden kommen lassen. Intern und kontinental tritt das Land zwar rhetorisch für die Konsolidierung von Demokratie, den Schutz von Menschenrechten und die Stärkung rechtsstaatlicher Verhältnisse ein, zeigt sich aber bei der Durchsetzung dieser Normen im Verhältnis zu seinem Nachbarn Simbabwe überaus nachlässig. Während der beiden Jahre (2007–2008), in denen Südafrika dem VN-Sicherheitsrat angehörte, verweigerte es sich einem Vorgehen des Rats gegen Menschenrechtsverletzungen in Simbabwe, Myanmar und Sudan. Dagegen

Normen und Recht

Deutsche Standortvorteile

beachtet Südafrika mehr als andere aufstrebende Ökonomien internationale Maßgaben zum Schutz des geistigen Eigentums.

Deutschland genießt in Südafrika einige Standortvorteile: eine starke und von der Bevölkerung überwiegend positiv wahrgenommene Präsenz deutscher Industrieunternehmen, dichte Handelsbeziehungen, eine in den vergangenen Jahren massiv ausgebaute Entwicklungszusammenarbeit, eine enge Kooperation in militärischen und rüstungspolitischen Angelegenheiten, intensive Kontakte zwischen gesellschaftlichen und politischen Gruppen, die Übernahme deutscher Lösungsansätze in die südafrikanische Verfassung, Parallelen in den historischen Erfahrungen und schließlich die vermehrte Ansiedlung von Bundesbürgern in der Kapregion sowie der starke Zustrom deutscher Touristen. Schon zu Apartheidzeiten engagierten sich deutsche Parteien, Gewerkschaften und Industrieverbände, parteinahe Stiftungen, kirchliche und andere Nichtregierungsorganisationen nachdrücklich in Südafrika. Aus diesem Engagement ist mittlerweile ein dichtes, stabiles Beziehungsgeflecht erwachsen. Gero Erdmann ist somit groÙteils zuzustimmen, wenn er feststellt: »Für die Bundesrepublik Deutschland ist Südafrikas Außenpolitik in hohem Maße anschlussfähig. Zwischen beiden Staaten gibt es einen nahezu vollständigen Einklang hinsichtlich der normativen Orientierung. In vielen politischen Grundfragen besteht ebenfalls »breite Übereinstimmung«, lediglich bei Einzelthemen existieren perspektivische Differenzen. Südafrika ist erklärtermaßen »ein wichtiger, ein strategischer Partner« der deutschen Außenpolitik, auch für deren Auftreten gegenüber dem afrikanischen Kontinent insgesamt.«⁷⁸

Fazit

»economic diplomacy«

Ein zentrales Schlagwort der neuen südafrikanischen Regierung für die Außenpolitik des Landes ist »economic diplomacy«. Folgt man der Interpretation von Elizabeth Sidiropoulos, ist daraus nicht viel Veränderung abzuleiten.⁷⁹ Sie umschreibt »economic diplomacy« entsprechend der Rhetorik des ANC als diplomatische Anstrengungen mit dem Ziel, die Reste kolonialer Wirtschaftsbeziehungen zu überwinden und gleichberechtigte Nord-Süd-Beziehungen zu schaffen. Dies wäre keine Änderung, sondern eine Verschärfung des Kurses, den Mbeki gegen Ende seiner Amtszeit eingeschlagen hatte. »Economic diplomacy« kann aber auch eine stärkere Rückbindung der Außenpolitik an das Vorhaben der wirtschaftlichen Entwicklung Südafrikas bedeuten. Unklar ist, wie sich eine solche Vorgabe auf die Prioritätensetzung südafrikanischer Außenpolitik auswirken wird: Bedeutet sie eine stärkere Konzentration auf die Haupthandelspartner und Investoren in Europa, in Nordamerika und zunehmend China? Oder geht es um eine Verstärkung der Süd-Süd-Allianz im Rahmen der internationalen Handelspolitik? Oder steht diese Vorgabe für eine größere Hinwendung zu afrikanischen Zukunftsmärkten?

⁷⁸ Erdmann, »Südafrika« [wie Fn. 73], S. 113.

⁷⁹ Elizabeth Sidiropoulos, »South African Foreign Policy in the Post-Mbeki Period«, in: *The South African Journal of International Affairs*, 15 (2008) 2, S. 107–120 (113).

Bisher zeichnet sich eine weitere Verstärkung der Süd-Süd-Allianzen als Priorität künftiger südafrikanischer Außenpolitik ab. Dafür gibt es mindestens zwei Indizien. Erstens legt die Nähe des neuen Präsidenten Zuma zum linken und Gewerkschaftsflügel des ANC eher eine Positionierung in Richtung Süd-Süd nahe. Dies wird, zweitens, durch Äußerungen des Präsidenten und der neuen Außenministerin Maite Nkoana-Mashabane bestätigt. Der strategische Plan des Außenministeriums für 2010 bis 2013 nennt die Stärkung der Süd-Süd-Beziehungen als strategische Priorität unmittelbar nach der Priorisierung des afrikanischen Kontinents und der Forcierung politischer und wirtschaftlicher Integration in der SADC. Dahinter rangiert die Stärkung der Beziehungen mit strategischen Formierungen (OECD, EU und G8) des Nordens.⁸⁰ Der Nord-Süd-Dialog mit Südafrika dürfte zwar weniger als in der Vergangenheit unter grundsätzlichen Vorbehalten des südafrikanischen Präsidenten leiden, deshalb aber nicht notwendigerweise leichter werden. Die Außenministerin betonte 2009 vor dem Parlament, dass es künftig darum gehe, die strategischen Ziele Südafrikas in den Fokus der Beziehungen zum Norden zu rücken. Das gelte insbesondere in der Handelspolitik und der regionalen Integration, bei der Stärkung multilateraler Strukturen, der Bewältigung der Finanzmarktkrise und des Klimawandels. Dies könnte auf Kosten der Rolle des Brückenbauers zwischen Nord und Süd geschehen, die schon in den letzten Jahren der Präsidentschaft Mbekis zahlreichen Belastungen ausgesetzt war.

Mehr Süd-Süd als Nord-Süd

Die Außenpolitik Südafrikas wird aber auch wesentlich davon bestimmt werden, welchen Verlauf der innenpolitische Konsolidierungsprozess nimmt. Sollte es dabei zu großen Brüchen kommen, wird Südafrika einen internationalen Gestaltungsanspruch kaum einlösen können. Rückschritte in der demokratischen Konsolidierung, wirtschaftliche Stagnation oder gar Regression sowie eine Verschärfung innenpolitischer Konflikte würden sowohl die internationale Attraktivität Südafrikas als auch die materielle Ausstattung der südafrikanischen Diplomatie deutlich beeinträchtigen. Eine gegenläufige, positive Entwicklung würde den Status Südafrikas als aufstrebende internationale Mittelmacht und afrikanische Regionalmacht indes deutlich stützen. Unter diesen Bedingungen könnte es dazu kommen, dass Südafrika nicht nur außerhalb des Kontinents als Stimme Afrikas wahrgenommen wird, sondern dafür auch die Unterstützung jener gewinnt, für die es sprechen soll: der afrikanischen Regierungen.

Innenpolitische Determinanten

⁸⁰ Ministry of International Relations and Cooperation, *Strategic Plan 2010–2013*, Pretoria 2009, S. 7, <www.dirco.gov.za/departments/strategic%20plan%202010-2013/strategic%20plan%202010-2013.pdf>.

Schlussfolgerungen

Widersprüchlicher
Befund in der Innen-
politik ...

Die Ergebnisse der Analyse von Stabilität, Demokratie und Marktwirtschaft Südafrikas, seiner Rolle in Afrika und in der Welt sind von Widersprüchen gekennzeichnet: Einerseits bergen die extreme soziale Ungleichheit im Land, die weitgehend entlang rassistischer Trennlinien verläuft, der wachsende demographische Druck, hohe Kriminalität und Gewaltbereitschaft erhebliche Risiken für die Stabilität des Landes. Andererseits sprechen die relative Stärke staatlicher Institutionen und das deutliche Übergewicht moderater Kräfte in Südafrikas Politik und Gesellschaft dafür, dass diese Risiken eingedämmt werden können. Einerseits gilt die südafrikanische Demokratie als freiheitlich und relativ stabil und damit durchaus beispielgebend für den afrikanischen Kontinent. Andererseits wird der Wettbewerb in dieser Demokratie durch die dominante Stellung einer Partei verzerrt. Eine Fortdauer dieser Dominanz wird strukturelle Defizite im demokratischen System verfestigen, ein abrupter Bruch der Vorherrschaft könnte zumindest kurzfristig das gesamte politische System destabilisieren. Ähnliches gilt für die Marktwirtschaft. Hier steht der Anspruch, Südafrika in einen Entwicklungsstaat zu verwandeln und für eine verstärkte wirtschaftliche Teilhabe der Bevölkerungsmehrheit zu sorgen, im Widerstreit zum Wirken der Marktkräfte.

... wie auch in der Außen-
politik

Im Hinblick auf die Rolle Südafrikas in Afrika lässt sich eine große Diskrepanz zwischen dem Potential des Landes erkennen, regionale Hegemonie auszuüben, und seinem Willen, dies auch tatsächlich zu tun. Eine ähnliche Kluft besteht zwischen dem Selbstverständnis, universellen Werten wie Menschenrechten, Demokratie und guter Regierungsführung verpflichtet zu sein, und der Bereitschaft, diese Werte in Afrika durchzusetzen bzw. sie nationalen Interessen unterzuordnen. Diese Kluft spiegelt sich auf globaler Ebene, wo die Wertegebundenheit südafrikanischer Außenpolitik wiederum im Widerstreit mit nüchterner Interessenpolitik und mit der Verpflichtung zur Solidarität gegenüber den Ländern Afrikas und des Südens liegt. Unter letzterem leidet auch die Rolle Südafrikas als Brückenbauer zwischen Nord und Süd, wobei es paradoxerweise gerade seine Position als Stimme Afrikas und als Repräsentant des Südens ist, die Südafrika als Dialog- und Verhandlungspartner für die Länder des Nordens interessant macht.

Überwiegende Tendenzen

Trotz dieser Widersprüche lassen sich für die vergangenen fünfzehn Jahre Tendenzen benennen, die klar überwiegen. Um die Stabilität Südafrikas ist es derzeit eindeutig besser bestellt als unmittelbar nach dem Ende des Apartheidsystems. Stabilisierende Kräfte zeigten sich deutlich stärker als destabilisierende Faktoren. Bei der Fortentwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft hingegen sind markante Fortschritte ausgeblieben. Dies kann als Stagnation gewertet werden, spricht aber in gewisser Weise auch für die Konsolidierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse. In der Afrikapolitik Südafrikas ist vor allem in den letzten

drei Jahren eine Tendenz zur Abkehr von einem pointiert normativen, transformativen Anspruch bei gleichzeitiger Hinwendung zu einem eher interessenorientierten, am Status quo ausgerichteten Ansatz zu erkennen. Ähnliches gilt für das Engagement Südafrikas auf globaler Ebene. Dabei scheint sich hier in der südafrikanischen Diplomatie die Ansicht durchgesetzt zu haben, den eigenen Interessen sei am besten gedient, wenn sich Südafrika nicht vorrangig als Brücke zwischen Nord und Süd verstehe, sondern sich in Süd-Süd-Allianzen integriere.

Solange keine massiven äußeren Schocks – Fortdauer und Verschärfung der Weltwirtschaftskrise, Gewaltkonflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft – auftreten, dürfte Südafrika die internen Stabilitätsrisiken auch künftig kontrollieren können. Sollten sich aber gesellschaftliche Konflikte verschärfen, könnte dies zu einer Radikalisierung und/oder zu einem Auseinanderbrechen des ANC und seiner Allianz mit COSATU und SACP führen. Das »dominant party system« geriete dadurch in die Krise, aus der es sich entweder durch eine Verstärkung autoritären Gebarens selbst befreien oder an dem es zerbrechen wird. Die wahrscheinliche unmittelbare Folge einer Radikalisierung gesellschaftlicher Konflikte sind noch massivere staatliche Eingriffe in die marktwirtschaftliche Ordnung. All dies dürfte jedoch unterhalb einer Schwelle bleiben, bei dessen Überschreitung Südafrika ein größerer Gewaltkonflikt oder ein Systemwechsel droht.

Insofern dürften auch die innenpolitischen Voraussetzungen für die Ausfüllung einer Regional- und Mittelmachtrolle gegeben sein. Sollte die neue Regierung eine Vormachtrolle in Afrika anstreben, wird sie dafür wohl mehr Akzeptanz finden. Sie wird diese Rolle aber – schon aus Rücksicht auf ihre Wählerschaft – noch pragmatischer und mehr interessengeleitet definieren als ihre Vorgänger. Südafrika wird sich weniger als Vorreiter großer afrikanischer Projekte oder gar Normensetzer sehen, sondern eher auf die Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu wichtigen afrikanischen Staaten und auf die politische Abfederung seiner wirtschaftlichen Expansion in Afrika setzen. Pragmatismus und Interessenorientierung dürften auch auf globaler Ebene dominieren, wobei das Land bestrebt sein wird, sie immer wieder mit dem übergeordneten Ziel des Abbaus der zwischen Nord und Süd bestehenden Ungleichgewichte abzustimmen. Die Verfolgung dieses Ziels wird wohl am stärksten in Grundaufgaben globaler Ordnungspolitik zum Ausdruck kommen: in der Handels- und Klimapolitik sowie bei der Reform multilateraler Organisationen. In eher praktischen Fragen, die mit unmittelbaren wirtschaftlichen Kosten verbunden sind, wie der Aushandlung von Freihandelsabkommen oder bei der Energie- und Rüstungspolitik, wird auch die Regierung Zuma einzelfallbezogen prüfen, welche Koalitionen mit anderen Staaten am ehesten südafrikanischen Interessen gerecht werden.

Da deutsche Politik großes Interesse an einem stabilen demokratischen und marktwirtschaftlichen Südafrika hat, stellt sich die Frage, welchen Beitrag sie dazu leisten kann, den erreichten Zustand aufrechtzuerhalten und zu festigen. Die Rolle, die die Entwicklungszusammenarbeit dabei übernehmen kann, ist im Falle Südafrikas im Unterschied zu den meisten

Zukunft von Stabilität, Demokratie und Marktwirtschaft

Regional- und Mittelmacht

Deutscher Beitrag zur Stabilisierung

anderen afrikanischen Staaten aus zweierlei Gründen begrenzt: zum einen ist der Zufluss an Entwicklungshilfemitteln für den südafrikanischen Staatshaushalt keine dominante Größe. Die Bereitschaft des südafrikanischen Staates, sich auf entwicklungspolitische Konzepte der Geber einzulassen, dürfte deshalb auch beschränkt sein. Zum anderen ist aus Sicht der Steuerzahler in Geberstaaten kaum zu rechtfertigen, dass große Summen zur Verminderung von Stabilitätsrisiken in einem Land bereitgestellt werden sollen, das diese Mittel aufgrund des eigenen Wohlstandsniveaus selbst aufzubringen vermag. Mehr noch als mit anderen Ländern kann deshalb die Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika nur dann Erfolg haben, wenn sie auf partnerschaftlichem Austausch basiert und sich auf wenige zentrale Felder konzentriert. Indem die Bundesregierung den Schwerpunkt auf Regierungsführung und öffentliche Verwaltung und dabei insbesondere auf die Entwicklung der Kommunen und die Gewaltprävention legt, leistet sie einen Beitrag zur Steigerung der staatlichen Leistungsfähigkeit. Zentral scheint auch die Anreicherung und Hebung des Bildungsangebots, durch die sich die Entwicklungschancen der vorwiegend schwarzen armen Bevölkerung langfristig deutlich stärker vergrößern dürften als durch staatliche Black-Empowerment-Programme. Die Verbesserung der beruflichen Bildung – in Abstimmung mit den zahlreichen deutschen Unternehmen in Südafrika – könnte ein weiteres Angebot der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika sein, ebenso der Austausch über Migrationskonzepte. Beiträge zur Polizeiausbildung könnten auf der intensiven Zusammenarbeit bei der Vorbereitung der Fußballweltmeisterschaft 2010 aufbauen.

Deutscher Beitrag
zur Festigung von
Demokratie und
Marktwirtschaft

Zur Festigung und zum Ausbau von Demokratie und Marktwirtschaft kann die staatliche Entwicklungszusammenarbeit kaum unmittelbare Beiträge leisten, da diese als direkte Eingriffe in die Souveränität Südafrikas gewertet werden könnten. Hier sind zum einen die auswärtige Kultur- und die Außenwirtschaftspolitik gefordert, zum anderen zivilgesellschaftliche Gruppen, allen voran die parteinahen politischen Stiftungen und kirchlichen Entwicklungsdienste, aber auch Interessenorganisationen wie Gewerkschaften und Unternehmerverbände. Allerdings gilt auch hier, dass die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure aufgrund der relativen Stärke der südafrikanischen Partner geringer sind als in anderen afrikanischen Staaten. Umso wichtiger ist es, dass diese Akteure zumindest eine gemeinsame Zielsetzung teilen. Im Interesse des Ausbaus der südafrikanischen Demokratie scheint die Verringerung der Dominanz der Regierungspartei und eine Lockerung der Allianz des ANC mit dem Gewerkschaftsdachverband geboten, auch wenn dies kurzfristig Stabilitätsrisiken birgt. Die marktwirtschaftliche Ordnung dürfte nur dann zu stärken sein, wenn es gelingt, mehr Südafrikaner in formelle Beschäftigung zu bringen. Neben der vorrangigen Verbesserung der beruflichen Fertigkeiten bedarf dies der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der südafrikanischen Unternehmen, und das wiederum setzt den Abbau staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft voraus.

International dürfte Südafrika unter der neuen Regierung nicht unbedingt ein einfacherer, aber doch berechenbarer Partner sein. Dabei scheint es aussichtsreicher, in der Politik gegenüber Afrika und der Region Interessen herauszuarbeiten, die Deutschland und Südafrika teilen, als allzu sehr auf eine Wertegemeinschaft abzustellen. Auch in der südafrikanischen Außenpolitik sind Interessen eine härtere Währung als Werte. Zudem verstärkt eine übermäßige normative Aufladung gemeinsamer deutsch-südafrikanischer Initiativen bei deren Adressaten in Afrika die Wahrnehmung, Südafrika agiere als Vasall Europas und der USA. Auf globaler Ebene gilt es der Präferenz südafrikanischer Diplomatie entgegenzuwirken, den Abbau globaler Ungleichgewichte zwischen Nord und Süd durch eine Verfestigung von Süd-Süd-Allianzen erreichen zu wollen. Für eine Reform des internationalen Systems muss vielmehr eine Brücke zwischen Nord und Süd geschlagen werden, wie dies beispielsweise in den VN-Reformvorschlägen der G4 angelegt war. Gegenüber Südafrika und anderen aufstrebenden Führungsmächten müsste die deutsche Seite zudem unmissverständlich signalisieren, dass ein Recht auf Mitsprache bei der Gestaltung der globalen Ordnung die Bereitschaft erfordert, Verantwortung zu übernehmen und Kosten zu tragen. Diese Bereitschaft ist gegenwärtig in der südafrikanischen Klima- und Handelspolitik nicht hinreichend zu erkennen.

Partnerschaft
mit Südafrika

Der Abgleich von deutschen und südafrikanischen Interessen in Afrika und der Dialog über globale Ordnungsfragen bedarf eines geeigneten Ortes. In Frage käme die seit 1996 regelmäßig zusammentretende und 2010 zum sechsten Mal unter dem Vorsitz der Außenminister beider Länder tagende Deutsch-Südafrikanische Binationale Kommission – die einzige binationale Kommission, die Deutschland unterhält. Sie besteht aus Vertretern von sechs Fachkommissionen (für Verteidigung, Umwelt, Wissenschaft/Forschung, Wirtschaft, Entwicklung und Kultur), verbindet diese Kommissionen aber nur wenig miteinander und definiert kaum strategische Fixpunkte, die sowohl die Mittelmacht- als auch die Regionalmachtrolle der Kaprepublik aufgreifen.

Binationale Kommission

Angesichts bereits vorhandener Verbindungen, des zunehmenden deutschen Interesses an einer Stabilisierung Afrikas südlich der Sahara sowie der wachsenden Bereitschaft, sich dafür auch militärisch zu engagieren, drängt sich eine engere Kooperation mit der Regionalmacht Südafrika in der Sicherheitspolitik geradezu auf.⁸¹ Diese Schwerpunktsetzung wird noch durch die relativ hohe Übereinstimmung der Ziele untermauert, die Südafrika und Deutschland in diesem Politikfeld verfolgen. Sicherheitspolitische Fragen – insbesondere die Bewältigung von Gewaltkonflikten, die Stabilisierung fragiler Staaten und die Bekämpfung organisierter Kriminalität – eignen sich auch zur Strukturierung der Partnerbeziehungen zu Südafrika in dessen Rolle als Mittelmacht. Darüber hinaus hegt die

Politikfelder

⁸¹ So auch Außenminister Westerwelle bei seiner Grundsatzrede zu den Beziehungen mit Südafrika vor der deutschen Außenhandelskammer in Johannesburg am 9. April 2010 <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2010/100409-BM-AHKSuedafrika.html> (eingesehen am 15.4.2010).

südafrikanische Seite ein besonderes Interesse, bei der Neudefinition der Nord-Süd-Beziehungen, vor allem in der internationalen Handelspolitik, eine wichtige Rolle zu spielen. Daran sollte Deutschland anknüpfen. In der bilateralen Kooperation sollte Deutschland zudem die Chance nutzen, die sich dadurch bietet, dass Südafrika mit Indien und Brasilien zusammenarbeitet, allerdings in noch wenig strukturierter Form: nämlich eine Kerngruppe für den politischen Dialog zwischen regionalen Führungsmächten zu bilden. Dieser Dialog auf zwischenstaatlicher Ebene könnte die Anstrengungen der EU ergänzen, strategische Partnerschaften mit diesen Ländern zu schließen. Südafrika gehört aber nach wie zu den gewichtigen Ländern in der Welt, bei denen Deutschland die Gestaltung der Beziehungen nicht allein einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik überlassen sollte, die sich noch im Entwicklungsstadium befindet.

Abkürzungsverzeichnis

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ANC	African National Congress
APRM	African Peer Review Mechanism
AU	Afrikanische Union
BEE	Black Economic Empowerment
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CO ₂	Kohlendioxid
COPE	Congress oft the People
COSATU	Congress of South African Trade Unions
DA	Democratic Alliance
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DfID	Department for International Development (London)
DIRC	Department of International Relations and Cooperation (Pretoria)
EIU	Economist Intelligence Unit
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
G4	Gruppe der Vier (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan)
G8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
G20	Gruppe der Zwanzig (Finanzminister und Notenbankgouverneure unter anderem der G8, der Europäischen Union, des Internationalen Währungsfonds und großer Entwicklungsländer wie Indien und der Volksrepublik China)
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Eschborn)
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HSRC	Human Sciences Research Council
IFP	Inkatha Freedom Party
IGD	Institute for Global Dialogue (Midrand)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OAU	Organization of African Unity
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PSC	Peace and Security Council (AU)
SACP	South African Communist Party
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	The United States Agency for International Development (Washington)
VN	Vereinte Nationen
WDR	World Development Report
WTO	World Trade Organization

Lektüre-Empfehlungen

Stefan Mair / Denis M. Tull

Deutsche Afrikapolitik:

Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung

SWP-Studie 10/2009, März 2009, 47 Seiten

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5855>

Andrea Schmitz

Kasachstan:

Neue Führungsmacht im postsowjetischen Raum?

SWP-Studie 7/2009, März 2009, 30 Seiten

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5818>

Jörg Husar / Günther Maihold / Stefan Mair (Hg.)

Neue Führungsmächte:

Partner deutscher Außenpolitik?

Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, 310 Seiten

(Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 62)

<www.swp-berlin.org/produkte/buch.php?id=10141>

Jörg Husar / Günther Maihold / Stefan Mair / Pia Niedermeier

Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik.

Ein Bericht aus der Forschung

SWP-Studie 36/2008, Dezember 2008, 44 Seiten

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5610>

Guido Steinberg

Saudi-Arabien als Partner deutscher Nahostpolitik

SWP-Studie 35/2008, Dezember 2008, 32 Seiten

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5554>

Heinrich Bergstresser / Denis M. Tull

Nigeria als regionale Ordnungsmacht in Westafrika

SWP-Studie 2/2008, Februar 2008, 31 Seiten

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4717>